Bürgerrechte & Polizei

Cilip 117
November 2018

Drohende Gefahren

Europäische Haftbefehle
Todesschüsse 2017
Statistik rechter Gewalt
Antiziganismus
Freiburg: Fahndung ins Blaue

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
Verlag: Verlag CILIP GbR, c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Redaktion, Gestaltung + Satz: Heiner Busch (verantw.), Dirk Burczyk, Benjamin Derin, Tom Jennissen, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Norbert Pütter, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner
Titelbild: Smartphone, Christian Hornick, CC-BY-SA 2.0
Übersetzungen: Benjamin Derin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
Berlin, November 2018

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen: Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Bern; Martina Kant, Wissenschaftliche Referentin, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Freiburg; Wolf-Dieter Narr, em. Professor, Berlin; Eric Töpfer, Wissenschaftlicher Angestellter, Berlin; Jan Wörlein, Promovend, Paris

Redaktion & Vertrieb: Verlag CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin
E-Mail: vertrieb@cilip.de · www.cilip.de
Zuschriften an die Redaktion bitte an: info@cilip.de

Bankverbindung: Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ: 100 205 00
Konto: 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00
SWIFT-/BIC-Code: BFSWDE33BER

Preise
Personen: Einzelpreis: 10,– Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,– Euro
Institutionen: Einzelpreis: 15,– Euro · Jahresabo: 45,– Euro
Jahresabo zum Soli-Preis: 30,– Euro · Großer Soli-Preis: 50,– Euro
Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro
Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409
Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 117 (November 2018)
Alle Rechte bei den AutorInnen

Inhalt

Schwerpunkt: Drohende Gefahren

3 **Strafrechtliche Vorverlagerung**
Benjamin Derin

11 **Drohende Gefahr: Konkrete Gefahr für die Freiheitsrechte**
Michael Lippa

20 **Big Data-Überwachung: Social Media Intelligence**
Matthias Becker

28 **BGH: Stille SMS nur bei erheblichen Straftaten**
Lukas Theune

33 **Verfassungsschutz sucht Organisierte Kriminalität**
Norbert Pütter

43 **Geheimdienstlich überprüfte Demokratieförderung**
Tom Jennissen

Außerhalb des Schwerpunkts

50 **Beschlagnahmt: Daten der studentischen Selbstverwaltung Freiburgs**
Udo Kauß

57 **Antiziganistische Kontinuität**
Markus End

65 **Europäische Haftbefehle**
Henriette Scharnhorst

74 **Polizeiliche Todesschüsse 2017**
Otto Diederichs

80 **Rechte Gewalt: Kein Ende der Erfassungsdefizite**
Heike Kleffner

Rubriken

91 **Inland aktuell**

95 **Meldungen aus Europa**

100 **Literatur & Aus dem Netz**

109 **Summaries**

112 **MitarbeiterInnen dieser Ausgabe**

Redaktionsmitteilung

„Drohende Gefahr“ – das ist das Schlüsselwort der Welle neuer Polizeigesetze, die derzeit durch die Bundesrepublik schwappt. Die „drohende Gefahr“ verheißt vor allem eines: dass nämlich bisherige rechtsstaatliche Begrenzungen eingerissen werden sollen. Der konkrete Verdacht und die konkrete Gefahr – das waren traditionell die Begrifflichkeiten aus dem Strafverfahrens- und dem Polizeirecht, die gewährleisten sollten, dass die Polizei nicht immer und überall und auch nicht gegen x-beliebige Personen vorgeht. Sie bildeten zugleich die Maßstäbe, an denen sich die Verhältnismäßigkeit des polizeilichen Handelns messen ließ. Im Vorfeld des konkreten Verdachts und der konkreten Gefahr gehen die Messkriterien verloren. Bei der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ oder neuerdings bei der Abwehr „drohender Gefahren“ soll ein Eingriff in die Grundrechte nicht mehr vom wahrnehmbaren Verhalten von Personen in der Vergangenheit oder der Gegenwart abhängen, sondern von der polizeilichen Prognose über ihr Verhalten in der Zukunft.

Die Verlagerung ins Vorfeld ist nicht nur ein rechtliches Phänomen: Sie wird ermöglicht durch neue technische Verfahren und verdeckte polizeiliche Strategien. Sie ist Ausdruck einer Präventionsrhetorik, die uns seit den 1970er Jahren in den verschiedensten Ausprägungen dargeboten wird. Und die uns definitiv weiterbeschäftigen wird.

***

Bürgerrechte & Polizei/CILIP ist nun vierzig Jahre alt. Im März 1978 erschien die Nullnummer, im September die Nr. 1. Dass sich die Zeitschrift über die vier Jahrzehnte und die diversen finanziellen Krisen hinweg gehalten hat, ist ein kleines Wunder. Am 7./8. Dezember 2018 gibt es deshalb als Geburtstagsgeschenk für die LeserInnen und die Redaktion eine Jubiläumskonferenz (mehr Infos auf www.cilip.de). Die dort geführten Diskussionen werden auch die nächste Ausgabe dieser Zeitschrift füllen.
(Heiner Busch)

Strafrechtliche Vorverlagerung

Der Wandel zum Präventionsstrafrecht

von Benjamin Derin

Die tradierte Aufteilung polizeilichen Handelns in präventive, polizeirechtliche Gefahrenabwehr und repressive, strafverfahrensrechtliche Strafverfolgung verschwimmt zusehends. Auch das Strafrecht wird heute an seiner Eignung zur Verhinderung von Straftaten gemessen. Dies manifestiert sich in einer stetigen Vorverlagerung sowohl der materiellen Tatbestände als auch der prozessualen Ermittlungsbefugnisse. Damit einher geht ein fortschreitender Verlust von Beschuldigtenrechten.

Strafrecht, das bedeutet eigentlich Strafverfolgung, also die Verfolgung und Bestrafung vergangener Taten. Wer Unrecht begeht, hat hierfür zu sühnen, so entspricht es dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen. Gesamtgesellschaftlich verbindet sich mit der Strafe zudem die Hoffnung, durch ihre Wirkung auf TäterIn und Öffentlichkeit lasse sich die Begehung künftiger Taten verhindern. Anknüpfungspunkt des Strafrechts ist die Schuld – die Vorwerfbar- und Verwerflichkeit des eigenen Handelns gemessen an den gesetzlichen Handlungsnormen. Der gesamte Strafprozess mit seinen der Wahrheitsfindung dienenden Beweismitteln ist damit eine von Grund auf vergangenheitsorientierte Veranstaltung. Rekonstruiert werden soll darin, wer in der Tatnacht den Abzug betätigte; zu beurteilen ist, wie schwer diese Tat unter Berücksichtigung der individuellen Umstände wiegt.

Dieser Prozess ist aufwändig, wird die Wahrheit oft nur bedingt aufklären und kann das Geschehene nie ungeschehen machen. Für eine Gesellschaft, deren oberste Priorität die Herstellung vermeintlicher Sicherheit ist und die unter dem Primat der Prävention agiert, ist das klassische Strafverfahren deshalb nur noch von peripherem Interesse. Innerhalb des strafrechtlichen Koordinatensystems aus Definition des Strafbaren, vorbereitenden Ermittlungsmaßnahmen und schließlich Hauptver-

fahren hat in der Folge eine dramatische Verschiebung weg von der Hauptverhandlung stattgefunden: Wenn ermittelt werden kann, wer demnächst eine Straftat begehen wird, kann diese Tat verhindert werden, noch bevor eine Rechtsgutsverletzung eintritt. Dazu muss einerseits der Kreis der strafbaren Handlungen erweitert werden, um mehr vorbereitende und generell gefährliche Verhaltensweisen einzubeziehen und den Behörden die daran anknüpfende Einleitung von Ermittlungen zu ermöglichen. Andererseits müssen die Strafverfolgungsbehörden rechtlich wie technisch in die Lage versetzt werden, künftige Taten und potenzielle TäterInnen zu entdecken.

Materielle Ausweitung

Die erste der angesprochenen Ebenen betrifft das Festlegen der materiellen Tatbestände. Was strafbar ist und was nicht, ist das Ergebnis gesellschaftlicher Verhandlungen, Kriminalität damit das Produkt eines komplexen diskursiven und politischen Prozesses. Wer in der Steinzeit eine Wand bemalte, war höhlenmalender Ursprung der Zivilisation, wer es heute tut, macht sich wegen Sachbeschädigung strafbar; wer in der Frühen Neuzeit Kräutermischungen verkaufte, konnte wegen Hexerei hingerichtet werden, aber arbeitet heute im Bioladen; vom Auf und Ab der Kriminalisierung von Sexualität und Drogenkonsum zwischen Verbrechen, Devianz und Normalität ganz zu schweigen. Es obliegt der Gesellschaft also stets aufs Neue, festzulegen, welches Verhalten von ihrem Strafrecht erfasst werden soll.

Ansatzpunkt des modernen Strafrechts ist grundsätzlich der Rechtsgüterschutz. Eigentum, Freiheit, Leben oder der Bestand des Staates etwa sind solche Güter, deren Verletzung verboten ist und deshalb als Diebstahl, Freiheitsberaubung, Totschlag oder Landesverrat bestraft wird. Eine erste zeitlich vorgelagerte Stufe besteht darin, dass meist nicht nur der tatsächliche Erfolg, sondern auch der gescheiterte Versuch strafbar ist. Es gibt aber auch Straftatbestände, die erst gar nicht an der Verletzung ansetzen, sondern an der generellen Gefährlichkeit: Wer mit einem bestimmten Alkoholpegel noch Auto fährt, macht sich strafbar, auch wenn es zu keinem Unfall kommt und die Straßen leer waren. Und wer eine als terroristisch klassifizierte Vereinigung unterstützt, wird verfolgt, auch wenn diese niemals eine Tat versucht. Diese Kategorie der sogenannten Gefährdungsdelikte ist der Archetyp des Präventivstrafrechts und erfreut sich derzeit außerordentlicher legislativer Popularität.

Als der mediale Fokus vor einiger Zeit auf den Phänomenbereich der illegalen Autorennen fiel, beschränkte sich die standardmäßige Antwort der Politik – Verschärfung des Strafrechts – nicht einfach auf das Anheben der Strafrahmen. Stattdessen wurde im Oktober 2017 mit § 315d Strafgesetzbuch (StGB) ein neuer, zeitlich weitaus früher ansetzender Strafparagraf geschaffen. Selbstverständlich war es auch zuvor schon strafbewehrt, durch rücksichtsloses Verkehrsverhalten andere zu gefährden oder fahrlässig einen Unfall herbeizuführen. Nicht auszuhalten war aber offenbar der Gedanke, ein potenziell äußerst gefährliches Verhalten wie ein innerstädtisches Highspeed-Autorennen, dessen Gefährlichkeit sich im Einzelfall nicht realisiert, nur nach dem zu beurteilen, was war, und nicht nach dem, was hätte sein können. Strafbar macht sich deshalb künftig schon, wer ein nicht genehmigtes Kraftfahrzeugrennen ausrichtet oder daran teilnimmt. Ob dabei tatsächlich eine Gefahr entstanden ist, entstanden wäre oder hätte entstehen können, ist unerheblich. Die Strafbarkeit ist hier derart weit in das Vorfeld der Gefahrenlage verlegt, dass kaum mehr ein Anknüpfungspunkt für die Bewertung ihres hypothetischen Ausmaßes verbleibt. Eine Superlative des Konjunktivs ergibt sich insbesondere für Versuchskonstellationen, in denen beispielsweise bestraft werden müsste, wer versucht, ein Treffen zu organisieren, auf dem andere sich dann ein Rennen geliefert hätten, bei dem diese möglicherweise zu schnell gefahren wären und in dessen Verlauf sie dann vielleicht auf andere Fahrzeuge oder Menschen hätten treffen können, mit denen es unter Umständen zu einem Unfall hätte kommen können.

Die Griffigkeit dieser Vorwürfe erinnert an die 2015 eingeführten Strafnormen zu „Terrorcamps“, nach denen verfolgt wird, wer Beziehungen zu einer sogenannten terroristischen Vereinigung aufnimmt, in der Hoffnung, diese möge ihn in der Begehung schwerer Straftaten unterweisen. Dogmatischer Ansatzpunkt ist dabei nicht die terroristische Tat selbst, nicht ihre Planung, auch nicht die militante Ausbildung, sondern der Griff zum Telefon, in dem all dies mitschwingt. Solche Normen greifen nur noch formell ein tatsächliches Verhalten in der Vergangenheit auf, bestrafen aber ganz überwiegend ein mögliches zukünftiges Handeln beziehungsweise das Setzen abstrakter Risiken.

Derartige Tatbestände, die nicht nach einer Rechtsgutsverletzung, sondern der Gefährlichkeit einer Handlung fragen (oder, anders formuliert: die Risikominimierung zum Rechtsgut erheben), werden das Strafrecht von morgen prägen. Sie ermöglichen den Zugriff weitgehend losgelöst von der Frage der Schuld, indem sie auf das der Handlung innewoh-

nende Risiko im Hinblick auf ein weit in der Zukunft liegendes Ereignis abstellen. Damit wird die Menge der Lebenssachverhalte, auf welche die Strafverfolgungsbehörden Zugriff erhalten, gewaltig ausgeweitet.

Entgrenzte Ermittlungsbefugnisse

An die materielle Ausweitung schließt die zweite Ebene an, die der Eingriffsbefugnisse. Besteht der Verdacht einer Straftat, eröffnet sich der Polizei eine Vielfalt an sachverhaltserforschenden Maßnahmen von der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) oder Vernehmungen über die Observation und den Einsatz verdeckter ErmittlerInnen bis zur Wohnungs- oder Online-Durchsuchung. Hinzu treten verfahrenssichernde Vorkehrungen wie Beschlagnahme und Untersuchungshaft. Sowohl die dabei gewonnenen Erkenntnisse der Behörden als auch die damit einhergehenden Belastungen für die Betroffenen überwiegen häufig die des eigentlichen Hauptverfahrens bei Weitem. Es überrascht deshalb nicht, dass gerade diese Seite des Strafverfahrens regelmäßig ausgebaut wird.

In der ursprünglichen Konzeption der Strafprozessordnung spielte das Ermittlungsverfahren noch eine vergleichsweise geringe Rolle. Zentrum des Prozesses sollte die Hauptverhandlung sein, die sich wiederum maßgeblich um die dort zu vernehmenden ZeugInnen als Kern der Beweisfindung drehte. Die Verteidigung während der Ermittlungen mit besonderen Beteiligungsrechten auszustatten, erschien vielen überflüssig, da sich in dieser Vorbereitungsphase ohnehin nichts Entscheidendes abspielen sollte. Für die modernen Beschuldigten, die lange vor der ersten Zeugenbefragung einem Beweisstapel aus Standortdaten, gespiegelten Festplatten, Videoaufzeichnungen und abgehörten Telefonaten gegenübersitzen, ist das heute nicht mehr nachvollziehbar.

Besonders weit im Vorfeld setzen Maßnahmen der digitalen Überwachung an. Zu nennen ist etwa die sogenannte Stille SMS, bei der ein verdecktes Signal an das gesuchte Mobiltelefon gesendet wird, das sich daraufhin beim Provider meldet und den Behörden so jederzeit die Ortung des Geräts und die Erstellung von Bewegungsprofilen ermöglicht. Der Einsatz dieser Technik nimmt stetig zu und hat inzwischen ganz erhebliche Ausmaße angenommen – obwohl umstritten ist, ob die Strafprozessordnung überhaupt eine rechtliche Grundlage dafür bietet. Mit der stillen SMS lässt sich feststellen, wessen Telefon sich wann an welchem Ort befand. Das kann für ein Strafverfahren von großem Interesse sein, beispielsweise wenn sich die beschuldigte Person zur Tatzeit am

Tatort aufgehalten hat. Genau diese Feststellung lässt sich aber nur treffen, wenn die Ortung noch vor oder spätestens während der Tat veranlasst wird. Als klassische nachträgliche Aufklärungsmaßnahme taugt die Stille SMS somit kaum. Wenn die Behörden nicht zufällig schon den exakten Tatzeitpunkt kennen, müssen sie die Standortdaten potenzieller TäterInnen vielmehr mit einigem Vorlauf erfassen. Die Technologie ist insofern eine typische Erscheinung der strafprozessualen Vorverlagerung.

Zu nennen sind weiter die umstrittenen und schwerwiegenden Ermittlungseingriffe der sogenannte Quellen-TKÜ und der Online-Durchsuchung, für die erst im August 2017 (auf kontroverse Weise und unter weitgehendem Verzicht auf parlamentarische Debatte) eine strafprozessuale Rechtsgrundlage geschaffen worden ist. Als Quellen-TKÜ wird die Infiltration eines informationstechnischen Systems wie eines Smartphones oder eines Computers zur Überwachung der darüber laufenden verschlüsselten Kommunikation bezeichnet. Die Kommunikationsüberwachung ist eigentlich zur nachträglichen Aufklärung einer Straftat gedacht, indem etwa die Gespräche von Tatverdächtigen auf verräterische Äußerungen und weitere Spurenansätze überprüft werden. Tatsächlich wird sie aber häufig eingesetzt, wenn Anhaltspunkte für eine künftig geplante Tat bestehen. Nicht zuletzt, weil eine TKÜ regelmäßig für einen längeren Zeitraum angeordnet wird und damit eine relativ breite Erhebung von Informationen ermöglicht, dient sie in der Praxis maßgeblich der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Das Aufspielen eines Trojaners zur Umgehung von Verschlüsselungstechnologien erfolgt nun wiederum im Vorfeld der eigentlichen Überwachung. Dies ist teilweise mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden: Den Ermittelnden bleibt neben der eigenhändigen Installation, die physischen Kontakt mit dem Zielgerät voraussetzt, vor allem die Infizierung mittels Phishing oder unter Ausnutzung bestehender Sicherheitslücken. Weil nicht sicher vorausgesagt werden kann, wann sich die nächste Gelegenheit hierzu ergeben wird, ist davon auszugehen, dass die Behörden eher früher als später zuschlagen werden.

Die Online-Durchsuchung ermächtigt demgegenüber zum heimlichen Zugriff auf das komplette System und stellt damit einen der schwersten Grundrechtseingriffe dar, die das Strafverfahrensrecht bereithält. Sie erlaubt die Ausforschung des gesamten Datenbestandes etwa von Smartphones und PCs. Technisch betrachtet ist sie mit der Quellen-TKÜ nahezu identisch, da in beiden Fällen die Infiltration des Geräts

und die Installation von Spähsoftware erforderlich sind. Die mit der Online-Durchsuchung erlangten Informationen sind von besorgniserregendem Ausmaß. Durchleuchtet werden nicht nur sämtliche gespeicherten Dokumente, Bilder und sonstige Dateien, sondern auch gespeicherte oder laufende Kommunikation sowie das Nutzungs- und Surfverhalten. Soziales Netzwerk, Beruf, finanzielle Situation, Konsumverhalten, Lebensstil, Hobbies, Sexualität, intime Gedanken, Wünsche und Sorgen der Betroffenen lassen sich so genauestens nachvollziehen. Da all diese Daten automatisiert ausgewertet und per Mausklick auf Auffälligkeiten oder Zusammenhänge hin analysiert werden können, kennen die Algorithmen den Menschen vielleicht besser, als dieser sich selbst – auf just dieser Vermutung basiert jedenfalls die milliardenschwere Datenindustrie um Google, Facebook oder auch Cambridge Analytica. Dass dieses Wissen genutzt werden kann, um eine begangene Straftat aufzuklären, ist unbestritten. Noch wesentlich vielversprechender ist aus Sicht der Behörden allerdings das darin liegende Potenzial zur Vorhersage künftiger Ereignisse. Eine so umfassende Überwachung kann helfen, einer konkreten Tat zuvorzukommen. Mehr noch: Sie kann Verbindungen, Pläne, Ideen und Einstellungen sichtbar machen, aus denen sich dann Ermittlungsansätze und Verdachtsmomente in andere Richtungen ergeben. Dem Ruf nach immer früherer und vollständigerer Prävention entsprechend liegt mit der Online-Durchsuchung nun das ultimative Werkzeug vor, um auch im Strafrecht „vor die Lage zu kommen".

Auch der Zuwachs an Ermittlungsbefugnissen und technischen Möglichkeiten ohne besondere Präventionskomponente verstärkt die Tendenz der Verschiebung ins Vorverfahren. Erweiterte Möglichkeiten zur DNA-Analyse, die Etablierung des Lauschangriffs, IMSI-Catcher, Verkehrsdatenerhebungen, Bestandsdatenauskünfte und die fortschreitende Ausweitung der Funkzellenabfrage lassen das Ermittlungsverfahren und die es führenden Behörden der Staatsanwaltschaft und Polizei zum Zentrum des Strafverfahrens werden. Die dabei vorgenommenen Weichenstellungen lassen sich in der Hauptverhandlung nur noch schwer korrigieren.

Nichts zu verbergen, nichts zu befürchten

Weil Ermittlungsmaßnahmen der Erforschung des Sachverhalts dienen sollen, sind sie zulässig, sobald gegen die Beschuldigten ein entsprechender Tatverdacht besteht. Ob sich dieser später erhärtet oder nicht,

ist dabei unerheblich. Bei der Einschätzung, ob ausreichende Verdachtsmomente bestehen, um etwa ein Telefon abzuhören oder eine Wohnung zu durchsuchen, kommt der Staatsanwaltschaft und der Polizei ein beachtlicher Entscheidungsspielraum zu. Im Gegensatz zum Hauptverfahren sind die Beschuldigtenrechte im Ermittlungsverfahren weniger stark ausgeprägt. Während in einer öffentlichen Hauptverhandlung die vorgebrachten Beweismittel von der Verteidigung angegriffen werden können und von einem Gericht gewürdigt werden müssen, spielt sich das Vorverfahren weitgehend im Dunkeln und mit vergleichsweise geringen externen Kontrollmöglichkeiten ab.

Ein Beispiel hierfür stellt das Verfahren wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung nach § 129 StGB gegen 14 Personen (darunter einen Sozialarbeiter) aus dem als links geltenden Umfeld des Fußballvereins BSG Chemie Leipzig dar.[1] Die Verdächtigen wurden von 2013 bis Ende 2016 heimlich überwacht, wobei Telefongespräche abgehört, Personen und Objekte observiert, Videoaufzeichnungen gefertigt und Funkzellenabfragen durchgeführt, hunderte von Bestandsdatensätzen erhoben und hunderttausende von Verkehrsdatensätzen ausgewertet wurden. Nach drei Jahren wurden die Ermittlungen ohne eine einzige Anklage eingestellt. Die sächsischen Strafverfolgungsbehörden haben ihre Ermittlungsbefugnisse hier als Freifahrtschein für die umfassende Ausforschung der linken Szene genutzt, ohne dass die Betroffen sich hiergegen effektiv hätten wehren können. Ermöglicht wurde dies durch das Zusammenspiel eines materiellen Vorfeldtatbestandes und entgrenzter Ermittlungsmaßnahmen. (Kürzlich wurde bekannt, dass sich von 2015 bis 2018 offenbar ein weiteres, noch größer angelegtes Verfahren gegen nunmehr 20 Personen aus demselben Umfeld anschloss, welches nach bisherigen Erkenntnissen ebenfalls erfolglos eingestellt wurde.)

Zwar stehen viele Eingriffsbefugnisse unter Richtervorbehalt, müssen also nach Antrag der Staatsanwaltschaft durch ein Gericht angeordnet werden. Ob diese Form der Aufsicht eine effektive Rechtskontrolle darstellt, ist jedoch zweifelhaft. So wurden in Berlin zwischen 2008 und 2016 bei steigender Tendenz insgesamt 14.476 TKÜ-Anordnungen beantragt, von denen jede einzelne genehmigt wurde. Allein 2016 belief sich die Zahl der Anordnungen und Genehmigungen auf 1.779 (wobei

1 siehe www.spiegel.de/sport/fussball/ueberwachung-von-chemie-leipzig-anhaengern-big-brother-in-leipziger-fanszene-a-1150600.html

mehr als eine Million Gespräche abgehört wurden).[2] Nach Ansicht der im Ermittlungsverfahren zuständigen Gerichte wurde also in Berlin über neun Jahre hinweg keine einzige rechtswidrige oder fehlerhafte TKÜ-Anordnung beantragt.

Konsequenzen der Vorverlagerung

Die stetige Vorverlagerung des strafrechtlichen Zugriffs hat Konsequenzen auf mehreren Ebenen. Materiell-rechtlich besehen setzt die Strafbarkeit zunehmend an Handlungen an, denen für sich selbst genommen kein oder nur ein geringer Unrechtsgehalt zukommt. Das Ausmaß der Schuld lässt sich nur durch eine Vorausschau auf die möglichen Tatfolgen bestimmen, was naturgemäß vielfältigen Beweisschwierigkeiten begegnen muss. Mit der Verdrängung des Kriteriums der subjektiven Schuld durch das des objektiven Risikos ist es zudem denkbar, dass die strafrechtliche Intervention erfolgt, bevor die Beschuldigten wissen, dass sie eine Rechtsgutsverletzung begehen werden. Mögen Anspielungen auf „Minority Report" noch übertrieben sein – die materielle Vorverlagerung verleitet angesichts der technologischen Entwicklungen zwischen Big Data, algorithmengestützter Auswertung und (zugegebenermaßen hierzulande noch eher harmlosen) Predictive-Policing-Pilotprojekten zu dystopischen Visionen. Die Unterwerfung des repressiven Strafrechts unter die Präventionslogik ist jedenfalls bereits jetzt problematisch.

Auf der formellen Ebene verwischt diese Entwicklung die Grenzen zwischen Polizei- und Strafrecht und führt zu einer Kompetenzbündelung bei der Polizei. Im Strafverfahren höhlt das wachsende Ausmaß von Ermittlungsmaßnahmen die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft aus und macht die Polizei entgegen der gesetzlichen Konzeption zunehmend zur faktischen Herrin des Ermittlungsverfahrens. Gesellschaftlich aber geht die Präventionsobsession zu Lasten der dringend notwendigen Auseinandersetzung mit Taten und TäterInnen als Teil der sozialen Wirklichkeit. Der Gedanke der Resozialisierung, welke Leitfigur des bürgerlich-liberalen Strafrechts, weicht ebenso wie die verantwortungsvolle Beschäftigung mit den Umständen und Ursachen von sozialen Problemen und Kriminalität einer Strategie der vorbeugenden Risikominimierung und Exklusion risikobehafteter Elemente.

2 netzpolitik.org v. 8.8.2017; Abgeordnetenhaus Berlin: Drs. 18/0453 v. 28.6.2017

Die „drohende Gefahr“

Eine konkrete Gefahr für die Freiheitsrechte

von Michael Lippa

Mit der Einführung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ im Polizeiaufgabengesetz verließ Bayern als erstes Bundesland die bis dahin geltende Dogmatik der Gefahrenbegriffe im Polizeirecht und beruft sich dabei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz.[1] Ob dies so richtig ist, muss stark bezweifelt werden.

Die Polizeigesetze gehören klassischerweise zum Gefahrenabwehrrecht. Das traditionelle Gefahrenabwehrrecht bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen Eingriffen in die Grundrechte potenziell Betroffener auf der einen Seite und der Pflicht des Staates zum Schutz der Grundrechte auf der anderen Seite.[2] Schon der Begriff „Gefahren-Abwehr“ macht es deutlich: Keine Gefahr – keine Abwehr (durch Eingriff in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger)!

Ob eine Gefahr überhaupt vorliegt oder nicht, ist stets im Rahmen der Ermessensausübung durch eine auf Tatsachen beruhende Gefahrenprognose zu ermitteln. Auch wenn mittlerweile eine Vielzahl an qualifizierten Gefahrenbegriffen existiert, wird grundsätzlich zwischen einer konkreten und einer abstrakten Gefahr unterschieden.

Will die Polizei mit Abwehrmaßnahmen in die Freiheitssphäre Einzelner eingreifen, ist nach bisherigem Verständnis grundsätzlich das Vorliegen einer konkreten Gefahr erforderlich. Dies ist eine Sachlage, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ohne Eingreifen des Staates durch bestimmte Personen ein Schaden für die Schutzgüter der Norm verursacht wird. Die konkrete Gefahr wird also durch drei Kriterien bestimmt: den Einzelfall, die zeitli-

1 BVerfG: Urteil zum BKAG v. 20.4.2016, Az.: 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09
2 ebd., Rn. 98

che Nähe des Umschlagens einer Gefahr in einen Schaden und den Bezug auf individuelle Personen als VerursacherInnen.[3] Diese Eingriffsschwelle dient also dazu, die Freiheitsrechte der Einzelnen vor willkürlichen Maßnahmen der Behörden zu schützen.

Hingegen liegt eine abstrakte Gefahr vor, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt - und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz (in Form einer Polizeiverordnung), zu bekämpfen. Der Schaden muss dabei regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos, zu erwarten sein.[4] Da zwar typischerweise, aber nicht immer eine Gefahr vorliegt, werden hier höhere Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt als bei der konkreten Gefahr.

Während sich also die konkrete Gefahr auf den (konkreten) einzelnen Fall bezieht, bezieht sich die abstrakte Gefahr auf den (abstrakten) typischen Fall. Beiden Begriffen ist aber gemein, dass ein hinreichend konkretisierter kausaler Schaden mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten muss. Die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts muss umso größer sein, je geringer der möglicherweise eintretende Schaden ist, und sie darf umso kleiner sein, je schwerer der etwaige Schaden wiegt.[5] Entsprechendes gilt für das Gewicht des zu schützenden Rechtsguts.

Schadensmöglichkeiten, die sich nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen hingegen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein „Besorgnispotential“.[6] Es fehlt also die Tatsachenbasis für eine entsprechende Prognose über den Kausalverlauf. Da in solchen Fällen also eine konkrete Gefahr vorliegen kann, aber nicht muss, besteht grundsätzlich die Pflicht der Polizei, sich auf sogenannte Gefahrerforschungseingriffe zu beschränken, um die Tatsachen für die Gefahrenprognose zu ermitteln. Ein solcher Gefahrenverdacht wird in den Polizeigesetzen nicht

3 BVerfG: Urteil zur Online-Durchsuchung v. 27.2.2008, Az.: 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, Rn. 251

4 Bundesverwaltungsgericht: Urt. v. 3.7.2002, Az. 6 CN 8/01, Rn. 35 (Hundeverordnung)

5 ebd., Rn. 41

6 ebd., Rn. 34

erwähnt. Maßnahmen zur Gefahrerforschung können jedoch in der Regel an der Formulierung „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ erkannt werden. So weit, so gut.

Die neue Gefahrenklasse

Mit dem zum 1. August 2017 in Kraft getretenen „Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen“ führte Bayern in Art. 11 Abs. 3 seines Polizeiaufgabengesetzes (PAG) eine neue Befugnisgeneralklausel ein. Danach kann die Polizei in einer Vielzahl unbestimmter Fälle

> „die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall
>
> 1. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder
> 2. Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen,
>
> wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind (drohende Gefahr)“.

Neu ist der Begriff der drohenden Gefahr zwar nicht. Er ist jedoch bisher aus zwei gänzlich anderen Zusammenhängen bekannt. Tatsächlich ist die drohende Gefahr bereits im Jahre 1896 in § 228 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) aufgenommen worden. Heute trägt die Norm die Überschrift „Notstand“ und berechtigt zur Beschädigung und Zerstörung von fremden Sachen, um eine drohende Gefahr von sich oder einer anderen Person abzuwenden. Nach der aktuellen Kommentierung liegt eine solche drohende Gefahr vor, wenn eine auf Umständen gegründete Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens besteht.[7] Damit wird im Grunde genommen lediglich verkürzt der Begriff der konkreten Gefahr wiedergegeben.

Auch aus einem anderen Zusammenhang, der dem Gefahrenabwehrrecht näher steht als das Zivilrecht, ist der Begriff der „drohenden Gefahr“ seit 1968 bekannt. Nach § 1 Abs. 1 Nr.1 des Artikel 10-Gesetzes sind die drei Nachrichtendienste des Bundes zur Abwehr drohender

---

7 Palandt, O.; Ellenberger, J. u.a.: Bürgerliches Gesetzbuch BGB, München 2016, Kommentar zu § 228, Rn. 4 mit Verweis auf Bundesgerichtshof: Urteil v. 15.2.1963, Az.: 4 StR 404/62, Rn. 2 (Überquerung von Bahngleisen).

Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes berechtigt, die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen sowie Post zu öffnen und einzusehen. Eine drohende Gefahr im Sinne des G10-Gesetzes soll gegeben sein, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine Sachlage bestehen, die sich zu einer Gefahr im polizeilichen Sinne verdichten könnte, wenn nicht Maßnahmen zu deren Verhütung unternommen würden. Damit ist hier Gefahrenvorbeugung gemeint.[8] Wir befinden uns also im Vorfeld der Gefahrenabwehr – der klassischen Geheimdiensttätigkeit.

Vergleicht man nunmehr die Legaldefinition des Art. 11 Abs. 3 PAG mit den hier erörterten Gefahrbegriffen, so wird man wohl die größte Überschneidung mit dem Gefahrenbegriff aus dem G10-Gesetz finden. Kurz gesagt, handelt es sich bei der „drohenden Gefahr", um die Gefahr einer konkreten Gefahr im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne.

Wo fing es an? Was ist passiert?

Mit der „Föderalismusreform" von 2006 fügte der Gesetzgeber in den Art. 73 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) die Nr. 9a neu hinzu. Die bis dahin in alleiniger Landeskompetenz liegende Aufgabe der „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus" wurde damit auch dem Bundeskriminalamt (BKA) (mit)übertragen. Allerdings blieb zunächst unbeachtet, dass vermeintliche Vorbereitungshandlungen zu Straftaten in völlig harmlosen Zusammenhängen verbleiben können und daher keine konkrete Gefahr als Eingriffsschwelle für polizeiliches Handeln vorliegt. Da man sich also oft weit im Vorfeldbereich einer Gefahr befindet, wurde im Jahr 2008 das BKA-Gesetz (BKAG) angepasst. Dem BKA wurden zur Erfüllung der neuen Aufgabe eine ganze Palette von Ermittlungs- beziehungsweise Überwachungsnormen(!) an die Hand gegeben.

Im April 2016 erklärte das Bundesverfassungsgericht mit der oben erwähnten Entscheidung zum BKAG eine Vielzahl dieser Normen für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dieses Urteil beziehungsweise lediglich die Randnummer 112 des Urteils bildet dabei die Begründungsgrundlage für den bayerischen Gesetzgeber.[9]

---

8 Roggan, F.: G-10-Gesetz, Baden-Baden 2012, Kommentar zu § 1, Rn. 4
9 Bay. LT-Drs. 17/16299v. 4.4.2017, S.9 und 10

Hätte der bayerische Gesetzgeber das gesamte Urteil zur Kenntnis genommen, so wäre ihnen bereits die vorab erfolgte Stellungnahme des für Polizeirecht zuständigen 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts nicht entgangen, in dem das Leipziger Gericht darauf hinweist, dass für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Vorfeld der Gefahrenabwehr die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an der Vorfeldsituation ausgerichtet sein müssen. Der Gesetzgeber hat für Grundrechtseingriffe eine spezielle Rechtsgrundlage mit handlungsbegrenzenden Tatbestandselementen zu schaffen.[10] Dieser Hinweis auf die bisherige Rechtsprechung schließt aber die Regelung von Vorfeldmaßnahmen über eine Generalklausel, welche eben nicht spezifisch und bestimmt an der Vorfeldsituation ausgerichtet ist, kategorisch aus.

Auch wäre sicherlich nicht entgangen, dass das Bundesverfassungsgericht explizit klarstellt, dass internationaler Terrorismus auf spezifisch charakterisierte Straftaten von besonderem Gewicht begrenzt ist. Diese Straftaten zielen auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und umfassen hierbei in rücksichtsloser Instrumentalisierung anderer Menschen Angriffe auf Leib und Leben beliebiger Dritter. Sie richten sich gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und das Gemeinwesen als Ganzes. Die Bereitstellung von wirksamen Aufklärungsmitteln zu ihrer Abwehr ist ein legitimes Ziel und für die demokratische und freiheitliche Ordnung von großem Gewicht.[11] Bei Art. 11 Abs. 3 PAG kann jedoch weder von einer Begrenzung auf terroristische Straftaten noch auf die Bereitstellung von wirksamen Aufklärungsmitteln die Rede sein. Die Norm sieht neben der im Vorfeld durchaus berechtigten Aufklärungsbefugnisse zur Gefahrenerforschung explizit bereits auch Eingriffe in die Grundrechte Einzelner durch Abwehrmaßnahmen zur Verhinderung der Entstehung einer Gefahr in einer Vielzahl von unbestimmten Fällen vor. Dies stellt eine Abkehr vom traditionellen *Gefahrenabwehrrecht* dar, welches überhaupt eine Gefahr als eine Eingriffsschwelle voraussetzt und lediglich ausnahmsweise im Vorfeld informationelle Eingriffe zulässt, hin zu einem *Gefahrenentstehungsverhütungsrecht*, welches auch Zwangsmaßnahmen im Vorfeld vorsieht.

Kommen wir zum Kern des Problems, zu der bereits zuvor angesprochenen Randnummer 112 des Urteils. Hierbei muss man sich stets

10 BVerfG: Urt. v. 20.4.2016, Az.:1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 72
11 ebd., Rn. 96 m.w.N.

vergegenwärtigen, dass das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der Abwehr terroristischer Straftaten Grundsätze für Maßnahmen der Vorfeldüberwachung aufstellt, keinesfalls für weitergehende Zwangsmaßnahmen.

> „Der Gesetzgeber ist von Verfassung wegen aber nicht von vornherein für jede Art der Aufgabenwahrnehmung an die Schaffung von Eingriffstatbeständen beschränkt, die dem tradierten sicherheitsrechtlichen Modell der Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender oder gegenwärtiger Gefahren entsprechen. Vielmehr kann er die Grenze für bestimmte Bereiche mit dem Ziel schon der Straftatenverhütung auch weiterziehen, in dem er die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs reduziert. Allerdings müssen die Eingriffsgrundlagen auch dann eine hinreichende konkretisierte Gefahr in dem Sinne verlangen, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen. Vielmehr müssen bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die im Einzelfall die Prognose eines Geschehens, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt, tragen ... Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann …“

Der erste Satz ließe vermuten, der Gesetzgeber sei generell nicht an das traditionelle gefahrenabwehrrechtliche Modell einer konkreten Gefahr als Eingriffsschwelle gebunden. Wie oben bereits beschrieben, wird die konkrete Gefahr durch die Kriterien des Einzelfalls, die zeitliche Nähe des Umschlagens einer Gefahr in einen Schaden und den Bezug auf individuelle Personen als VerursacherInnen bestimmt. Die Begriffe der unmittelbar bevorstehenden oder gegenwärtigen Gefahr modifizieren dabei den Begriff der konkreten Gefahr lediglich in dem Kriterium der zeitlichen Nähe des Umschlagens einer Gefahr in einen Schaden und bilden die Voraussetzung für Standardmaßnahmen mit Grundrechtseingriffen von besonderer Intensität. Es handelt sich somit weiterhin um eine lediglich für bestimmte Bereiche modifizierte konkrete Gefahr.

Liest man jedoch weiter, so stellt man fest: Es bleibt beim Modell der konkreten Gefahr als Eingriffsschwelle. Aber genauso, wie der Gesetzgeber für bestimmte Bereiche besonders intensiver Eingriffe die

Grenze der konkreten Gefahr enger ziehen kann, kann er sie für andere Bereiche – hier die Straftatenverhütung auf dem Gebiet der Abwehr des internationalen Terrorismus – weiter ziehen, indem er ausnahmsweise die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs modifiziert. Weiter stellt das Gericht klar, dass zumindest eine „hinreichend konkretisierte Gefahr" weiterhin vorliegen muss. Hätte das Bundesverfassungsgericht somit einen neuen Gefahrenbegriff prägen wollen, wäre die *hinreichend konkretisierte Gefahr* die richtige Begriffswahl gewesen, nicht die *drohende Gefahr*.

Auch die „hinreichend konkretisierte" Gefahr setzt also eine auf Tatsachen basierende Prognose voraus. Damit grenzt das Gericht diese Gefahr auch eindeutig vom Gefahrenverdacht ab, bei dem es ja gerade an einer Tatsachenbasis für eine gesicherte Prognose fehlt. Beurteilungskriterien sind hier wiederum der Einzelfall, der Bezug auf individuelle Personen als VerursacherInnen. Da sich das Umschlagen einer Gefahr in einen Schaden nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorsehen lässt, wird dieses Kriterium durch eine drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut ersetzt, welche konkretisiert und zeitlich absehbar sein muss (hinreichend konkretisierte Gefahr). Ob das Bundesverfassungsgericht bei den Formulierungen „hinreichend konkretisierte" oder „drohende" Gefahr überhaupt neue Gefahrenbegriffe in Abgrenzung zur konkreten Gefahr schaffen wollte, bleibt unklar. Fest steht jedenfalls: Das Gericht wollte die so erfolgte Modifikation der konkreten Gefahr lediglich auf Überwachungsmaßnahmen zur Verhütung von Straftaten betreffend eines überragend wichtigen Rechtsguts beziehen. Andernfalls hätte es nicht von „Überwachungsmaßnahme" gesprochen, sondern lediglich von „Maßnahme".

Liest man die Randnummer zu Ende, wird deutlich: Während zunächst der Begriff der Gefahr extrem gedehnt wird, um sie zwar nicht konkret, aber immerhin hinreichend konkretisiert als Eingriffsrechtfertigung dastehen zu lassen, wird anschließend ausnahmsweise gänzlich auf sie verzichtet.

> „In Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, können Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird. Denkbar ist das etwa, wenn eine Person aus einem

Ausbildungslager für Terroristen im Ausland in die Bundesrepublik Deutschland einreist."

Auch hier betont das Gericht zunächst den Ausnahmecharakter nur in Bezug auf terroristische Straftaten und dann auch nur auf die Zulässigkeit von Überwachungsmaßnahmen! Von einer hinreichend konkretisierten Gefahr kann hier nicht mehr gesprochen werden, da das Umschlagen der Gefahr in einen Schaden weder seiner Art nach konkretisierbar noch zeitlich absehbar ist. Auch hier liegt kein sogenannter Gefahrenverdacht vor, der informationelle Vorfeldmaßnahmen in Form der Überwachung zulassen würde. Wie bereits mehrfach erwähnt, setzt er bereits die Prognose eines seiner Art nach konkretisierten und zeitlich absehbaren Geschehens voraus, jedoch fehlt es an der Tatsachenbasis, die diese Prognose stützen. Hier handelt sich um den umgekehrten Fall eines Gefahrenverdachts: Die Tatsachen im Einzelfall liegen vor und deuten auf eine typischerweise bestehende Gefahr, jedoch eines noch nicht konkretisierten und zeitlich absehbaren Geschehens. Dogmatisch liegt hier also weder eine abstrakte noch eine konkrete Gefahr vor, noch ein Gefahrenverdacht – bisher ein Nullum. Klar ist nur, wir befinden uns im Gefahrenvorfeld.

Zusammengefasst betrachtet belässt es das Gericht dabei, dass Grundrechtseingriffe eine konkrete Gefahr voraussetzen. Ausnahmsweise darf der Gesetzgeber für Überwachungsmaßnahmen im Bereich der Straftatenverhütung die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs bei der Gefahrenprognose herabsetzen. Daneben darf er ebenso ausnahmsweise im Bereich der Terrorismusabwehr bereits im Vorfeld einer Gefahr sogenannte Gefahrerforschungseingriffe zulassen.

Der bayerische Gesetzgeber dreht nunmehr die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Ausnahmen in Bezug auf Überwachungsmaßnahmen zusammen durch den Fleischwolf und verwurstet sie, gewürzt mit eigenen Gimmicks, zu einer Grützwurst von Generalklausel. Hauptbestandteil ist dabei die Ermächtigung zum Handeln auf einem Nullum im Gefahrenvorfeld. Das dies natürlich nicht nur in Rechtskreisen, sondern in der gesamten Bevölkerung für Unmut sorgt, ist verständlich.

Now it's a legal matter, baby!

Hauptpunkt aller Kritik ist die Verschiebung der bisher geltenden Maßstäbe im Gefahrenabwehrrecht, wobei es viele weitere Unterpunkte gibt, die einzeln ein Thema für sich bilden.

Bereits Anfang Mai 2018 legten etwa 20 Studierende der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg Popularklage gegen die Neufassung des PAG beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof ein.[12] Anfang Juni 2018 zogen die Landtagsfraktion der Grünen und der SPD jeweils mit einer eigenen Klage gegen das PAG ebenfalls beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof nach.[13] Schließlich wurde im September 2018 eine Klage gegen das PAG auch vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Die Bundestagsfraktionen der FDP, der Grünen sowie der Linken legten gemeinsam einen Normenkontrollantrag vor.[14] Wie ernst die Lage ist, zeigt sich bereits daran, dass die FDP- und Linksfraktion gemeinsam klagen. Hier weiß man, es geht es um eine sehr ernste Angelegenheit. Da Parteienfinanzierung im vorliegenden Fall offensichtlich ausscheidet, kann es sich nur um die wesentlichen Fundamente des freiheitlichen Rechtsstaates handeln.

12 www.br.de/nachricht/mittelfranken/inhalt/popularklage-gegen-polizeiaufgabengesetz-100.html

13 www.sueddeutsche.de/news/politik/innere-sicherheit---muenchen-verschaerftes-polizeirecht-spd-und-gruene-klagen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-180524-99-435496

14 www.zeit.de/politik/deutschland/2018-09/normenkontrollklage-polizeiaufgabengesetz-fdp-linke-gruene

Big Data Überwachung

Die wachsende Rolle der Social Media Intelligence

von Matthias Becker

Daten aus *Twitter* oder *Facebook* haben zunehmende Bedeutung für Polizei und Nachrichtendienste. Die Massendaten aus der unmittelbaren Kommunikation der Bevölkerung sollen Aufschlüsse über Gefährdungspotenziale und RisikoträgerInnen geben – ohne wirksame Kontrolle über die Verarbeitung und Auswertung.

„Künstliche Intelligenz trifft Risikoanalyse!" So wirbt das Wiener Unternehmen *Prewave* für seine Dienstleistungen, darunter die Streik-Vorhersage anhand von Daten aus den Sozialen Medien. „Ein Streik kann definiert werden als eine geplante Aktion von Beschäftigten oder Gewerkschaften, um die Arbeit anzuhalten oder zu verlangsamen", heißt es in einem wissenschaftlichen Beitrag der Prewave-Gründerin Lisa Madlberger von 2016.[1] Aber: „Schäden können durch rechtzeitige und effiziente Reaktion verringert werden. Allerdings geht oft wertvolle Zeit verloren, weil die Unternehmen zu spät von einem Streik bei ihren Zuliefern oder Transporteuren erfahren." Dagegen soll *Prewave* helfen, indem die Sozialen Medien in Regionen von Interesse systematisch ausgewertet werden, um sich anbahnende Arbeitsniederlegungen zu erkennen. Den Zulieferer zu wechseln, ist übrigens eine gängige Maßnahme im *Supply Change Management*. Laut eigenen Angaben gehören zu den Auftraggebern der Firma „große Automobilhersteller, Banken, Logistikkonzerne und Reedereien".[2]

Funktioniert so etwas? Vielleicht. Die Prewave-Algorithmen durchforsten *Twitter, Facebook* oder andere Plattformen. Zunächst werden die

1 Purwarianti, A.; Madlberger, L.; Ibrahim, M.: Supervised Entity Tagger for Indonesian Labor Strike Tweets using Oversampling Technique and Low Resource Features, in: Telkomnika 2016, no. 4, p. 1462 – 1471 (1462). eigene Übersetzung

2 www.prewave.ai

Texte sozusagen bereinigt, um sie sodann maschinell auszuwerten. Aus den *Tweets* oder *Posts* werden die Merkmale „Ort“, „Zeitpunkt“ und „Person/Organisation“ extrahiert. Weil es *Prewave* um die Streik-Vorhersage geht, schließt Person/Organisation in diesem Fall auch Berufsgruppen wie „Taxifahrer“ oder „Hafenarbeiter“ ein. Mit den festgestellten Häufigkeiten dieser Merkmale werden dann Prognosen erstellt. Das Beispiel hat zwar mit Strafverfolgung nichts zu tun, aber es illustriert das Wesentliche von *Social Media Intelligence* (SOCMINT), der Auswertung von offen zugänglichen Internetquellen: Massendaten aus dem Netz werden mit Künstlicher Intelligenz untersucht, um Muster zu identifizieren und diese mit statistischen Verfahren in die Zukunft zu verlängern. *Natural Language Processing,* die automatische Analyse von natürlich-sprachigen Äußerungen, ist eine wesentliche Grundlage dafür.

Der Ausdruck SOCMINT stammt aus dem nachrichtendienstlichen Milieu, wie auch sein Oberbegriff *Open Source Intelligence* (OSINT). Mittlerweile nutzt aber auch die Polizei diese Informationsquelle. OSINT kann in die Erstellung von Lagebildern einfließen und damit großflächig bestimmte Bevölkerungsgruppen in den Blick nehmen – wie im obigen Beispiel der Streikvorhersage – oder operativ einzelne, bereits bekannte Verdächtige. Zwischen den beiden Extremen „flächendeckende Rasterfahndung“ einerseits und „spezifische Observation“ andererseits breitet sich allerdings ein weites Feld aus. Der deutsche Verfassungsschutz beispielsweise nutzt „linguistische Algorithmen“, um „extremistische Bestrebungen“ in Sozialen Medien mithilfe von Stichwortkatalogen auszumachen. Die unterschiedlichen Phänomenbereiche von Salafismus bis Linksextremismus werden arbeitsteilig von den Landesbehörden und dem Bundesamt betreut, wobei die Aufgabenverteilung ebenso wenig bekannt ist wie die Funktionsweise dieser Internetauswertung. Am anderen Ende des Spektrums stehen Observationen von Verdächtigen oder sogenannten GefährderInnen. Mittlerweile werden sie in Hessen mit der Palantir-Software Gotham durchgeführt. Nun verschwimmt aber die Grenze zwischen dem sozusagen gesellschaftsanalytischen Ansatz des Inlandsgeheimdienstes und der präventiven polizeilichen Überwachung, wenn die eingesetzte Software zu beidem in der Lage ist. So zielt die Internetauswertung des Verfassungsschutzes durchaus auch auf ganz bestimmte Individuen und ihre Netzwerke, während zu der Überwachung der islamistischen GefährderInnen die teilautomatisierte Analyse ihres politischen Milieus anhand von häufig gebrauchten Stichworten oder Phrasen gehört – dazu gleich mehr.

Die wachsende Bedeutung von *Social Media Intelligence* (SOCINT) erschließt sich aus einem tiefgreifenden und umfassenden Wandel der Polizeiarbeit, dessen Leitbilder das *Intelligence led-policing* und die Prävention sind. Der englische Ausdruck wird meist, wenig elegant, mit „informationsgeleitete Polizeiarbeit" übersetzt, besser treffender wäre „datengetriebene Polizeiarbeit": Informationen sollen systematisch erfasst und in der Organisation verteilt werden, um operative und strategische Entscheidungen auf eine objektive Grundlage zu stellen.

Letztlich verspricht dieser Ansatz eine bessere Auslastung der Ressourcen. „Mit weniger mehr erreichen" ist denn auch das Versprechen, mit denen die Software-Hersteller ihre Produkte anpreisen. Für die Leitungen von personell ausgedünnten Polizeibehörden ist dieses Versprechen äußerst attraktiv. Mit Hilfe von *Predictive Policing* sollen beispielsweise die verfügbaren Einsatzkräfte zur richtigen Zeit am richtigen Ort sein. Besonders deutlich ist dies in den USA, wo die entsprechenden Bemühungen für eine „Rundum-Digitalisierung" der Polizei deutlich weiter fortgeschritten sind als in Deutschland. Tatsächlich schwingt dort das Pendel teils schon wieder zurück: In einigen amerikanischen Städten kündigen Polizeibehörden ihre Lizenzvereinbarungen mit den Software-Herstellern auf.

Die Effizienzgewinne von *Predictive Policing* sind nach Meinung vieler ExpertInnen, die nicht mit der Software-Industrie verwoben sind, klein oder fragwürdig.[3] Diese Computerprogramme sind mitnichten eine Glaskugel, mit der sich in die Zukunft sehen ließe. Die präventive Ausrichtung ist denn auch keine Folge des technischen Fortschritts in der Datenverarbeitung, sondern hat soziale und politische Ursachen – wobei der Trend zur Prädiktion und Prävention natürlich so nicht möglich wäre, stünde nicht entsprechende Software zur Verfügung (etwa *Predictive Analytics*/Hana von SAP oder SPSS von IBM). Mit ihnen lassen sich prinzipiell statistisch fundierte Prognosen erzeugen. Ob und wie diese für das Polizieren genutzt werden, hängt ab von organisatorischen und sicherheitspolitischen Umständen.

---

3 für Deutschland z.B. Alexander Gluba von der Kriminologischen Forschungsstelle des LKA Niedersachsen und Dominik Gerstner vom Freiburger Max Planck-Institut: Gluba, A.: *Predictive Policing* – eine Bestandsaufnahme, in: Kriminalistik 2014, H. 6, S. 347–352; Gerstner, D.: Predictive *Policing* als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchdiebstahl, Freiburg 2017; www.mpicc.de/de/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/predictive_policing_p4.html

Der Einsatz von *Predictive Policing* entspricht üblicherweise der Strategie, sich auf besonders problematische Tätergruppen zu konzentrieren (zum Beispiel auf Gang-Mitglieder oder arbeitsteilig agierende EinbrecherInnen). Die Idee: Weil sie bestimmte Straftaten häufiger und auf die gleiche Art begehen, lassen sich die Kriminalitätsmuster erfassen und prognostizieren. Für spontane oder opportunistisch handelnde TäterInnen, die eine sich bietende Gelegenheit ausnutzen, ist *Predictve Policing* mithin kaum geeignet.

Hessen prescht vor

Im Mai 2016 reiste der hessische Innenminister Peter Beuth (CDU) mit seinem Ministerpräsidenten Volker Bouffier ins kalifornische Silicon Valley, unter anderem mit dem Ziel, sich über die neusten Entwicklungen in Sachen „Cybersicherheit" zu informieren. Beuth und Bouffier wurden von Vertretern der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Landes begleitet und ließen sich von den Firmen *Hewlett Packard* und *Palantir Technologies* Software-Lösungen vorführen. Letztere hatten offenbar das attraktivere Angebot, denn seit Anfang 2018 wird die Palantir-Software Gotham in Hessen eingesetzt. Sie firmiert unter dem Namen „HessenDATA". Mit der „Analyseplattform zur effektiven Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und der schweren und Organisierten Kriminalität" überwacht das Polizeipräsidium Frankfurt islamistische Gefährder. Ob das Programm auch gegen andere Kriminalitätsformen eingesetzt wird, ist bislang nicht bekannt.

Die Anschaffung selbst war kostenlos, die Schulungskosten beliefen sich bisher lediglich auf 600.000 Euro. Dieses auf den ersten Blick überraschende Vorgehen entspricht dem Geschäftsmodell der Firma *Palantir,* die zunächst die Anschaffungsosten niedrig hält, um „einen Fuß in die Tür zu bekommen" und ihren Umsatz später mit Lizenzgebühren, Schulungen und Hardware macht, wenn sich die Anwender an das Programm gewöhnt haben. *Palantir* hat eine Niederlassung in Frankfurt gegründet und dürfte von dort aus auf dem deutschen Markt aktiv werden wollen.

Die Anschaffung der *Palantir*-Software stieß auf Kritik von Medien und hessischen Oppositionsparteien. Die Umstände der Vergabe soll nun ein Untersuchungsausschuss klären (der sich allerdings nicht mit der bürgerrechtlichen oder Datenschutz-Problematik befassen wird). Das Unternehmen fiel in den USA immer wieder mit Verstößen gegen den Datenschutz auf. Seit der Gründung im Jahr 2004 ist es eng mit der

CIA und anderen US-Nachrichtendiensten verwoben. Dass die AmerikanerInnen die Ermittlungsarbeit des hessischen Staatsschutzes über Gotham quasi in Echtzeit mitlesen, ist insofern nicht abwegig. Immerhin verwies Innenminister Peter Beuth darauf, dass der Vertrag eine „No Spy"-Klausel enthalte, weshalb ein Datenabfluss ausgeschlossen sei – würde ein Geheimdienst denn je lügen?

Das Programm *Gotham* (früher *Government*) führt strukturierte und unstrukturierte Daten zusammen. Das klingt wenig spektakulär, aber erleichtert die Arbeit enorm. Mithilfe einer graphischen Oberfläche lassen sich die Beziehungen von Personen, Gegenständen und Orten als Netzwerk darstellen. Die Knoten in diesem Netz stellen Namen, Telefonnummern oder Fahrzeuge dar. Diese Knotenpunkte werden mit Linien verbunden, die ihre Beziehungen beschreiben: „im Besitz von", „Kollege" oder auch „Liebhaber von", „reist zu", „überweist Geld an" … Die Software verbindet behördeninterne Datenbestände mit externen Quellen, darunter auch Soziale Medien wie *Twitter Feeds* oder *Facebook-Accounts* oder die eigene Telekommunikationsüberwachung. So lassen sich Beziehungsnetzwerke analysieren und Bewegungsprofile erzeugen.

Entscheidend ist nun, dass die Entitäten automatisch in dem unstrukturierten Datenstrom detektiert werden und die Software dann eine Meldung absetzt. Die ErmittlerInnen erhalten beispielsweise immer dann eine Nachricht, wenn eine bestimmte Entität (etwa Personen- oder Ortsnamen, Stichworte, Gegenstände) in der Telekommunikation auftaucht, wenn ein bestimmtes KFZ-Kennzeichen erfasst wird oder eine Person sich bei einem Einwohnermeldeamt registriert. Laut Angaben von Hersteller (die natürlich mit Vorsicht zu genießen sind) können sämtliche Datenquellen in diese Analysen eingehen.

Dieses Verfahren ist also nicht insofern automatisiert, als dass auf Knopfdruck ein fertiges Beziehungsgeflecht oder ein Kreis von Verdächtigen generiert würde. Die ErmittlerInnen entscheiden, welche Beziehungen sie interessieren und welche Datenquellen eingehen. Automatisiert ist allerdings der permanente Abgleich mit diesen Quellen, letztlich eine Art Rasterfahndung in Echtzeit.

Für die amerikanische Soziologin Sarah Brayne, die letztes Jahr Ergebnisse ihrer Feldforschungen in Los Angeles vorgelegt hat, ist dies eine der wesentlichen Veränderungen durch Programme wie *Palantir*: „Die Verbreitung von automatisierten Warnmeldungen erlaubt die sys-

tematische Überwachung einer so großen Anzahl von Personen, die beispiellos ist."[4]

Analyse mit KNIME-Software beim LKA Niedersachsen

Unterdessen setzt das LKA Niedersachsen auf eine Eigenentwicklung mit ähnlichen Funktionalitäten. Mit der *Open Source Software* KNIME wurde eine Plattform entwickelt, „um damit Möglichkeiten zur Verbesserung polizeilicher Analysen von Massendaten im Rahmen von Ermittlungsverfahren zu erproben".[5] Auch sie kann Entitäten extrahieren und Netzwerke graphisch darstellen. Die Software dient der „Datenreduzierung auf beweisrelevante Inhalte", aber auch der Erhebung „vertiefender Infos zu Bedrohungsszenarien".[6] Eingesetzt wird die Plattform gegen islamistischen Terrorismus und Cyberkriminalität. Wahrscheinlich wird sie auch vom Göttinger Staatsschutz benutzt, der jedenfalls im April nach einem IT-Experten mit entsprechenden Fertigkeiten suchte.

Daten aus Sozialen Medien (Youtube, Twitter, Facebook u.a.) werden mit einem *Webcrawler* erfasst, der die Inhalte einschlägiger Html-Seiten sichert und aufbereitet. Sie können anschließend mit Verfahren des *Data Mining* und *Text Mining* analysiert werden. Diese Verfahren dienen auch dazu, „zu sichernde Datenbeständen im Rahmen von Serverüberwachungen DSL-Ausleitungen, E-Mail-Beschlagnahmen"[7] zu durchdringen.

Auf meine Nachfrage hin teilte mir das niedersächsische Landeskriminalamt mit: „Die Software wird zur Unterstützung bei der Auswertung von sichergestellten digitalen Daten eingesetzt, beispielsweise um sichergestellte E-Mail-Datenbestände (teil-)automatisiert zu strukturieren oder im Rahmen von einzelfallbezogenen Ermittlungen diesbezüglich gezielt Informationen aus dem Internet zu erheben. Eine Zusammenführung von diesen im Internet erhobenen Daten mit polizeieigenen Datenbanken findet mit KNIME nicht statt." Bei dem Einsatz handle sich um einen Probebetrieb, wobei das Ende der Erprobung unklar sei.

---

4 Brayne, S.: Big Data Surveillance: The Case of Policing, in: American Sociological Review 2017, no. 5, p. 977-1008 (978), eigene Übersetzung

5 Stahlhut, A.: Automatisierte Datenreduzierung auf beweisrelevante Inhalte: Ergänzende Analyse mit KNIME, in: der kriminalist 2017, H. 10, S. 26-30

6 ebd.

7 ebd.

Das LKA Niedersachsen strebe im Rahmen des Projekts eine Zusammenarbeit mit Polizeibehörden in Bund und Ländern an und habe über die bisherigen Erfahrungen sowohl bilateral als auch in diversen polizeilichen Gremien berichtet.

SOCMINT von morgen: In die Tiefe?

Big Data Surveillance geht, wie die Soziologin Sarah Brayne betont, gleichzeitig „in die Breite wie die Tiefe". „Sie umfasst breitete Bevölkerungsschichten und kann einzelne Individuum über mehr institutionelle Rahmen als bisher verfolgen."[8] Die Integration von Daten aus verschiedenen Kontexten spielt dabei eine entscheidende Rolle. In die Tiefe geht die SOCMINT-Analyse aber auch insofern, als dass aus den Daten zunehmend auf politische Haltungen und sogar emotionale Zustände und Persönlichkeitsmerkmale geschlossen werden soll.

Das *Affective Computing* oder die *Artificial Emotional Intelligence* sind derzeit das wohl dynamischste Feld in der Künstlichen Intelligenz-Forschung. Text, Stimme, Mimik oder Gestik werden dabei automatisch analysiert und klassifiziert. Das Ziel der EntwicklerInnen sind Computer-Systeme vor allem für den Dienstleistungssektor, die sich flexibel an den Zustand der KundInnen anpassen. Die entsprechenden Funktionen können aber auch von Polizei und Nachrichtendiensten eingesetzt werden, um etwa die Gefährlichkeit von einzelnen Verdächtigen und Gruppen zu bestimmen. Dabei geht es bisher vor allem um semantische Analysen von Text (soweit dies bekannt ist). Sie sollen politische Neigungen erfassen oder auch den Grad der Radikalität einschätzen. Gelingt das, würden neue Ermittlungspraktiken möglich, etwa das Auswerten einer Online-Debatte unbekannter Teilnehmer anhand ihres Sprachstils, und der Bereich der Überwachung würde sich noch einmal erweitern.

Solche Ansätze werden in der „Radikalisierungsforschung" erprobt, die im Rahmen der Forschung für die Zivile Sicherheit vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung und vom Verband Deutscher Ingenieure (VDI) organisiert und finanziell gefördert wird. Die Forschungsprojekte vernetzen IT-Unternehmen mit Universitätsfakultäten und Polizeibehörden. „Die automatisierte Auswertung und visuelle Aufbereitung von Daten könnte in Zukunft den Aufwand bei der Gefähr-

8 Brayne: Big data surveillance, a.a.O. (Fn. 4), S. 979

dungseinschätzung und Lagebewertung deutlich verringern“, heißt es in der Vorstellung des Forschungsprojekts INTEGER (Visuelle Entscheidungsunterstützung bei der Auswertung von Daten aus sozialen Netzwerken).[9] Ähnlich wie bei *Palantir Gotham* sollen durch automatische Bilderkennung Hinweise erzeugt werden, wenn sich in der Nutzerhistorie in einem Sozialen Netzwerk eine bestimmte Person oder Gegenstände (wie etwa Schusswaffen) zeigen.

Der Ansatz erinnert an das *Predictive Policing*, und tatsächlich handelt es sich um digitaltechnische Prädiktion mithilfe von Mustererkennung und Statistik. Allerdings sollen so nicht Wohneinbruchsdiebstähle verhindert werden, sondern staatsgefährdende Straftaten. Es geht um nicht weniger als eine Risikobewertung von ExtremistInnen anhand ihres Verhaltens im Netz. Aus der digitalen Kommunikation über die Sozialen Netzwerke soll eine Software verdächtige Verhaltensmuster aussieben.

Die Forschungsprojekte verbinden kriminologische und psychologische Ansätze, um entsprechende „Muster der Radikalisierung“ zu finden. Zu diesen Projekten gehören PANDORA (Propaganda, Mobilisierung und Radikalisierung zur Gewalt in der virtuellen und realen Welt), X-SONAR (Extremistische Bestrebungen in Social Media Netzwerken), RADIG-Z (Radikalisierung im digitalen Zeitalter) und RISKANT (Risikoanalyse bei islamistisch motivierten Tatgeneigten). Bei RADIG-Z will man ein Prognoseinstrument entwickeln, das die Wahrscheinlichkeit einer späteren terroristischen Aktion misst. RISKANT, PANDORA und X-SONAR zielen auf Software für den praktischen Einsatz und wurden zum Teil von den Kriminalämtern selbst angestoßen.

Bürgerrechtlich brisant ist unter anderem, dass „Radikalität“ anhand sprachlicher Äußerungen gemessen werden soll. Unterschiedliche Signale kämen dafür in Frage, heißt es: die einschlägigen Begriffe aus bestimmten politischen Milieus (zum Beispiel „Volksschädling“ oder „sozialistische Revolution“), aber auch Formulierungen, die gewaltsam klingen (etwa „militanter Widerstand“) oder eine Ausdrucksweise, die den Unterschied zu anderen sozialen Gruppen betont („wir als Muslime/Deutsche/Arbeiter“ versus „die Ungläubigen/Einwanderer/Kapitalisten“). Kurz, die Wortwahl entscheidet (mit) über den entstehenden Risiko-Score.

---

9 https://www.sifo.de/files/Projektumriss_INTEGER.pdf

Der Bundesgerichtshof zur Stillen SMS

Standortüberwachung nur bei erheblichen Straftaten

von Lukas Theune

Der Bundesgerichtshof hat in einem veröffentlichen Beschluss erstmals eine Rechtsgrundlage für die gängige Überwachungsmethode „Stille SMS" definiert, zugleich aber den Anwendungsbereich gegenüber der vorherigen Praxis der Ermittlungsbehörden erheblich eingeschränkt. Betroffen war ein kurdischer Aktivist.

Ali Hidir Dogan war angeklagt, als Gebietsleiter für die PKK in Berlin tätig gewesen zu sein. Vorgeworfen wurde ihm, Demonstrationen und Kulturfestivals organisiert zu haben. So hieß es in der Anklage: „Gemäß seiner Aufgaben als Gebietsleiter ‚Berlin' organisierte der Angeschuldigte Dogan die Durchführung von bzw. die Teilnahme an themenbezogenen und öffentlichkeitswirksamen Kundgebungen, Mahnwachen, Demonstrationen, traditionellen kurdischen Festen sowie Wahlkampf- oder Propagandaveranstaltungen. Hierdurch sollte die faktische und thematische Präsenz der PKK verdeutlicht und die öffentliche Meinung in ihrem Sinne beeinflusst werden."

Eigene Straftaten wurden ihm nicht vorgeworfen. Sämtliche Handlungen des Angeklagten werden nach dem Konstrukt der §§ 129a und 129b des Strafgesetzbuches (StGB) dadurch strafbar, dass sie die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung im Ausland – der PKK – belegen sollen. Als ein maßgebliches Indiz für seine Mitgliedschaft wurde dabei herangezogen, dass Herr Dogan nicht nur in Berlin gewesen sei. Vielmehr habe er auch mehrere Reisen durch Brandenburg unternommen und dabei andere kurdische AktivistInnen getroffen. Als Belege für diese Reisen brachte die Generalstaatsanwaltschaft mehrere Standortdaten von Dogans Mobiltelefon ein. Diese waren nicht bei Telefonaten entstanden – das Handy war inaktiv. Das Bundeskriminalamt hatte indes in regelmäßigen Abständen sogenannte Stille SMS an den Mobilfunkanschluss gesendet.

Bei der Stillen SMS (englisch: stealth ping) handelt es sich um einen Ortungsimpuls, der verdeckt an ein Mobiltelefon gesendet wird. Das Telekommunikationsnetz wertet den Vorgang als Kommunikation und speichert daher einen Verkehrsdatensatz, der dann nach § 100g der Strafprozessordnung (StPO) abgefragt werden kann. Auf diesem Weg können die ErmittlerInnen dafür sorgen, dass in regelmäßigen Abständen ein abfragefähiger Datensatz erzeugt wird, auch wenn gerade keine Kommunikation mittels des überwachten Gerätes stattfindet und Stand by-Daten nicht gespeichert werden. KritikerInnen wie der Strafrechtsprofessor Tobias Singelnstein monieren, dass es für diese Praxis keine zureichende Rechtsgrundlage gebe:

> „Zwar können die erzeugten Daten nach § 100g bzw. § 100a StPO abgefragt werden; der Ortungsimpuls selbst ist davon aber nicht erfasst. Auch diesem alleine kommt jedoch Grundrechtsrelevanz zu, da er zur Speicherung der Standortdaten führt. Der Staat bedient sich quasi eines Automatismus, um an Daten zu gelangen, die sonst noch nicht einmal erzeugt worden wären ... Auch dies stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.“[1]

Dessen ungeachtet erfreut sich dieses Instrument seit Jahren zunehmender Beliebtheit nicht nur beim Bundeskriminalamt (BKA), sondern auch beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), bei der Bundespolizei und beim Militärischen Abschirmdienst (MAD). Die aktuellen Zahlen zeichnen das Bild eines alltäglichen, routinemäßig eingesetzten Ermittlungsinstruments. Laut der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion hat das BfV allein im ersten Halbjahr 2018 103.224 Stille SMS versandt. Das BKA kam auf 30.988, die Bundespolizei auf 38.990.[2] Die Stille SMS ist also ein Überwachungstool, das in erschreckender Regelmäßigkeit in die Privatsphäre der Überwachten eingreift, für das aber nach wie vor die erforderliche gesetzliche Grundlage fehlt.

Eine zweischneidige Entscheidung

Mit Beschluss vom 8. Februar 2018, für dessen Begründung sich der Bundesgerichtshof (BGH) erstaunliche fünf Monate Zeit ließ, wurde die

---

1 Singelnstein, T.: Möglichkeiten und Grenzen neuerer strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2012, H. 11, S. 593-606 (601)

2 BT-Drs. 19/3678 v. 3.8.2018

Revision Dogans nun verworfen. Zunächst bestätigte der BGH die Ansicht Singelnsteins und der Revision, dass es für einen derartigen Eingriff einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Diese Rechtsgrundlage könne auch nicht § 100a der Strafprozessordnung, der die Telekommunikationsüberwachung regelt, darstellen, denn:

> „Die Erhebung mittels stiller SMS erzeugter Standortdaten wird schon deshalb nicht von § 100a StPO erfasst, weil sie nicht im Rahmen von Telekommunikation anfallen ... Zudem erfasst § 100a StPO seinem Wortlaut nach nur die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation, also die Auskunft über vorhandene Daten. Das Erzeugen solcher Daten, das eine aktive Einflussnahme auf den vorhandenen Datenbestand darstellt, geht jedoch darüber hinaus und bedarf daher einer eigenen Rechtsgrundlage.“[3]

Auch die sogenannte Ermittlungsgeneralklausel (§§ 161 Abs. 1 und 163 Abs. 1 StPO) genüge hierfür offensichtlich nicht, da „der Einsatz stiller SMS und die sich daran anschließende Abfrage der so erzeugten Standortdaten das Erstellen eines – wenn auch abhängig von der Funkzelle recht groben – Bewegungsprofils ermöglichen und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in erheblicher Weise berühren.“[4]

Die Stillen SMS können aber auch nicht auf die Rechtsgrundlage für die Überwachung von Personen durch „sonstige technische Mittel“ (§ 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO) außerhalb von Wohnungen gestützt werden, denn ob sich die überwachte Person gerade innerhalb oder außerhalb einer Wohnung aufhalte, wissen die Behörden ja nicht. So war in dem Verfahren gegen Ali Hidir Dogan etwa vielfach durch Stille SMS nur festgestellt worden, dass sich der Angeklagte in der Funkzelle aufhielt, die auch zu seiner Wohnung gehörte.

Allerdings fand der Bundesgerichtshof dann doch eine Rechtsgrundlage für die Versendung der Stillen SMS. Denn in § 100i StPO gebe es die Ermächtigung für den Einsatz eines IMSI-Catchers. Diese gelte auch für Stille SMS, denn der Gesetzgeber habe die Norm ja gerade für „technischen Fortschritt“ offen halten wollen.

Die Entscheidung hat damit eine zweischneidige Bedeutung für die immer umfassendere Überwachungspraxis der Strafverfolgungsbehörden. Einerseits können diese nun weiter Stille SMS einsetzen und sich dabei auf den BGH berufen, der dies gestattet. Andererseits dürfte eine

---

3 BGH: Beschluss v. 8.2.2018, Az.: 3 StR 400/17, Rn. 5, 6

4 ebd., Rn. 6

Vielzahl der bislang versendeten Stillen SMS nunmehr rechtswidrig sein. Denn die Schranken, die der § 100i StPO für den Einsatz des IMSI-Catchers setzt und die nach Meinung des BGH in Zukunft auch für die Stille SMS gelten sollen, sind hoch.

In Zukunft weniger Stille SMS?

Ein IMSI-Catcher ist ein Gerät, das – vereinfacht gesagt – eine Funkzelle simuliert. Befindet es sich in der Nähe des überwachten Mobiltelefons, loggt sich dieses statt in die Mobilfunkzelle in den IMSI-Catcher ein. Ermittlungsbehörden können so herausfinden, welche Geräte und welche Mobilnummern sich in der Nähe befinden und, wenn sie dies mehrmals abgleichen, mit einiger Sicherheit herausfinden, welches Telefon welcher Person zugeordnet werden kann. Auch diese Ermittlungsmethode war gegen Herrn Dogan angewandt worden. Denn die §§ 129a und 129b StGB sind gerade deshalb so praktisch für die Ermittlungsbehörden, weil sie sämtliche Eingriffe in die Privatsphäre der Beschuldigten erlauben, die die Strafprozessordnung vorsieht. Sie werden deshalb oft auch als „Schnüffelparagraphen" bezeichnet.[5]

Verglichen mit der Zahl der versandten Stillen SMS sind die IMSI-Catcher-Einsätze selten: Im ersten Halbjahr 2018 griff das BKA 20 Mal, die Bundespolizei 32 Mal zu diesem Mittel.[6] Ob diese vergleichsweise niedrigen Zahlen allein den höheren rechtlichen Hürden oder auch dem teuren Einsatz des Gerätes geschuldet sind, ist nicht bekannt.

Nunmehr dürfen Stille SMS jedenfalls durch die Polizeibehörden nur noch versandt werden, wenn ein Verdacht einer „Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung" besteht (§ 100i Abs. 1 StPO). Dabei muss es sich um Straftaten handeln, die „geeignet sind, den Rechtsfrieden empfindlich zu stören sowie das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen."[7]

Die vermutete Tat muss dabei auch im Einzelfall schwer wiegen. Dies soll solche Straftaten ausscheiden, bei denen es zwar nach der

---

5 siehe z.B. Drohsel, F.: Paragraph 129 a und b abschaffen, in: spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft 167, 2008, Nr. 7, S. 6, www.spw.de/data/spw_167_drohsel.pdf

6 BT-Drs. 19/3678 v. 3.8.2018

7 BVerfG: Beschluss v. 14.12.2000 (Az.: 2 BvR 1741/99), Rn. 52; s.a. Günther, R.: § 100i StPO (Rn. 25), in: Münchner Kommentar zur StPO, Bd. 1, München 2014

Höchststrafandrohung um eine erhebliche Straftat gehen könnte, bei denen aber der Einzelfall zeigt, dass die Tat nicht schwer genug ist – eine differenzierte und vom Bundesverfassungsgericht geforderte Regelung, mit der die Strafverfolgungsbehörden ihre Schwierigkeiten bei der Anwendung haben werden.[8]

Wer dem nicht vertraut oder unabhängig von diesen Regelungen wissen möchte, ob ihm jemand hinterher schnüffelt, ist aber nicht nur auf die – regelmäßig ohnehin nicht erfolgende – anschließende Benachrichtigung durch die Ermittlungsbehörden angewiesen. Zum einen kann eine Stille SMS dann nicht versandt werden, wenn das Telefon ausgeschaltet und SIM-Karte und Akku entfernt werden. Am sinnvollsten dürfte es aber sein, sein Mobiltelefon ohnehin nicht immer und überall mitzuführen.

Zum andern stehen Betroffene auch technisch nicht allein da. Die kostenlose Android-App SnoopSnitch zeigt an, wenn ein Mobiltelefon eine Stille SMS erhalten hat.[9] Damit erfährt man zwar immer noch nicht, ob man nun im Fokus des BfV, des BKA oder anderer Behörden steht – aber immerhin weiß man, dass man sein Telefon entweder wechseln oder besser gar nicht dabei haben sollte.

Herr Dogan war zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und vier Monaten verurteilt worden, auf die 22 Monate Untersuchungshaft angerechnet wurden. Kurz nach Erhalt des BGH-Beschlusses wurde er aus der Haft entlassen. Nun kommt das nächste Überwachungsinstrument auf ihn zu: die Führungsaufsicht.

---

8 BVerfG: Urteil v. 2.3.2006 (Az.: 2 BvR 2099/04), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2006, H. 14, S. 976-984 (982)

9 www.chip.de/downloads/SnoopSnitch-Android-App_75263429.html

Im Dunkel des Vorfelds

„Verfassungsschutz“ sucht „Organisierte Kriminalität“

von Norbert Pütter

Die besonderen Möglichkeiten des staatlichen „Verfassungsschutzes“ im Kampf gegen „die Organisierte Kriminalität“ zu nutzen, ist eine Idee aus den 1990er Jahren. Nur einzelne Bundesländer haben sie realisiert. Den Kampf um das Vorfeld hat die Polizei gewonnen.

Anfang der 1990er Jahre in Deutschland: Mit dem Zusammenbruch des „Ostblocks“ hat sich der Legitimationsgrund des amtlichen „Verfassungsschutzes“ in Luft aufgelöst. Mit dem Kalten Krieg ist die Unterwanderungsgefahr aus dem Osten verschwunden. Die sonstigen Beobachtungsaufgaben rechtfertigen kaum die (Größe der) bestehenden Apparate. Zur selben Zeit: 1992 wird das Gesetz zur Bekämpfung der „Organisierten Kriminalität“ beschlossen, mit dem eine Reihe verdeckter Methoden als polizeiliche Ermittlungsmethoden im Strafverfahren legalisiert (unter anderem längerfristige Observation, Abhören außerhalb von Wohnungen, Verdeckte ErmittlerInnen) beziehungsweise ausgeweitet (Fernmeldeüberwachung) wurden.[1] 1994 folgt das „Verbrechensbekämpfungsgesetz“, das unter anderem die Fernmeldeüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst auf den organisierten Drogenhandel erweiterte.[2] Seit den 1980er Jahren war „die Organisierte Kriminalität“ (OK) zur gefährlichsten Bedrohung Innerer Sicherheit stilisiert worden. In dieser Konstellation lag es nahe, dass die ihrer Daseinsberechtigung

1 siehe Eisenberg, U.: Straf(verfahrens)rechtliche Maßnahmen gegenüber „Organisiertem Verbrechen“, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, H. 16, S. 1033-1039

2 siehe Dahs, H.: Das Verbrechensbekämpfungsgesetz – ein Produkt des Superwahljahres, in: NJW 1995, H. 9, S. 553-557

verlustig gegangenen Dienste versuchten, ihre Fähigkeiten im Kampf gegen den neuen Feind einzubringen.[3]

Die polizeiliche Konstruktion dessen, was OK sein soll, lieferte eine perfekte Vorlage für die Dienste und ihre ProtagonistInnen. Denn nach herrschender Lehre entspricht die OK zwar nicht in ihren Zielen, aber in ihren Arbeits- und Organisationsformen jenen Gruppen, mit denen die Dienste sich schon immer beschäftigen: geheime, unter gezielter Abschottung nach außen, auf Dauer bestehende Organisationen, die ihre Ziele langfristig verfolgen, arbeitsteilig vorgehen, von einem Zentrum („Hintermännern") gesteuert werden und immensen Schaden anrichten.

Dieses Bild hat für den polizeilichen Bereich dazu geführt, dass das Repertoire verdeckter (geheimdienstlicher) Methoden ausgebaut wurde. Getreu der Überzeugung, dass „sichtbare Organisierte Kriminalität … schlecht organisierte Kriminalität"[4] sei, bestand der strategische Ansatz darin, vermutete kriminelle Strukturen aufzudecken, indem man Zielpersonen und -milieus überwachte beziehungsweise sie unterwanderte: Lausch- und Spähangriffe, V-Leute, Verdeckte ErmittlerInnen waren und sind Mittel hierzu.[5] Mit der Aufnahme dieser geheimen Methoden in die Polizeigesetze und der Ausweitung polizeilicher Aufgaben auf die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung" wurde diese Strategie auf eine rechtliche Basis gestellt. Weder begrenzt durch die „konkrete Gefahr" des Polizeirechts noch durch die „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte" der Strafprozessordnung, wurde mit dem neuen Polizeirecht das „Vorfeld" (vermuteter) krimineller Handlungen zum polizeilichen Einsatzfeld.

Hier setzten die VerfechterInnen der verfassungsschützerischen OK-Bekämpfung an: Angesichts der „Intensität des Eindringens … auch der OK in die freiheitliche Gesellschaft" sei deren „Beobachtung durch den Verfassungsschutz nachdrücklich geboten." OK führe durch ihre „Massierung und Sozialschädlichkeit einen Angriff gegen den freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, der sich von dem extremistisch-terroristischer Bestrebungen nicht eigentlich unterscheidet". Die Verfassungsschutzbehörden verfügten über die notwendigen Instrumente dieser

3 siehe Diederichs, O.: Verfassungsschutz und Organisierte Kriminalität, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 39 (2/1991), S. 68-71

4 Rebscher, E.; Vahlenkamp. W.: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1988, S. 151

5 siehe Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, insbes. S. 55ff.

Gefahr zu begegnen: „verdachtschöpfende Ermittlungen“, „Informationen über die inkriminierte Szene“, „OK-Strukturen zu durchdringen“, „Logistik zu zerschlagen“ und „Tatpläne zu … vereiteln“. Im Unterschied zur Polizei seien den Ämtern „vom täglichen Ermittlungs- und Erfolgsdruck sowie Legalitätsprinzip befreite, organisations- und damit nicht täterbezogene Ermittlung“ möglich. Dabei hätten die Ämter den großen Vorteil, dass ihre Operationen nicht von Staatsanwaltschaften oder Gerichten genehmigt werden müssten.[6]

Gesetzgebung der Länder

Diese Argumentation war schon damals heftig umstritten. Auch von Seiten der Polizei sah man eher Gefahren als Notwendigkeiten, das polizeiliche Vorfeld um ein nachrichtendienstliches Vor-Vorfeld zu erweitern. In einigen Bundesländern setzte sich jedoch die verfassungsschützerische Argumentation durch. 1994 machte Bayern als erstes Bundesland den „Schutz vor Organisierter Kriminalität“ zu einer Aufgabe des Landesamtes für Verfassungsschutz (LfV), wobei OK durch die Definition der Justiz- und der Innenministerkonferenz von 1990 näher bestimmt wurde.[7] In den nächsten Jahren folgten das Saarland, Hessen und Thüringen mit ähnlichen Formulierungen, 2003 schließlich auch Sachsen.[8]

Im Juli 2005 erklärte der Sächsische Verwaltungsgerichtshof die entsprechende Regelung für verfassungswidrig. Der Verfassungsschutz dürfe OK nur dann beobachten, wenn diese eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung darstelle.[9] Bei der Novellierung 2006 wurde die OK-Beobachtung ganz aus dem sächsischen Verfassungsschutzgesetz gestrichen. Offenkundig hat das Urteil den bayerischen Gesetzgeber beflügelt. Denn im aktuellen Landesverfassungsschutzgesetz heißt es: Das LfV „beobachtet ferner zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung Be-

6 Werthebach, E.; Droste-Lehnen, B.: Organisierte Kriminalität, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, S. 57-65 (60f.)

7 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz i.d.F. v. 8.7.1994, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1994, S. 551, Art. 1

8 siehe Roggan, F.: Mit Schlapphüten gegen die Mafia, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004), S. 35-39

9 Roggan, F.: SächsVerfGH zu Trennung von Polizei und VS, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 83f

strebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität".[10] In Thüringen strich die rot-rot-grüne Mehrheit 2014 die OK-Bekämpfung ersatzlos aus dem Gesetz. In den anderen drei Ländern blieben die Regelungen – trotz wechselnder Regierungskoalitionen – bestehen. Im Saarland hat eine klammheimliche Abschaltung der OK-Beobachtung stattgefunden. Denn bis 2015 enthielten die Verfassungsschutzberichte einen lapidaren, wenige Zeilen umfassenden Absatz zur OK.[11] Ab 2016 fehlt dieser Text. Zugleich wird seither der Bereich „Organisierte Kriminalität" nicht mehr als Arbeitseinheit in der Abteilung II („Beschaffung") aufgeführt.[12] In Hessen hat die schwarz-grüne Mehrheit die OK-Beobachtung unverändert im neuen Verfassungsschutzgesetz belassen.[13] Hessen und Bayern sind damit gegenwärtig die einzigen Länder, deren Landesämter „Organisierte Kriminalität" beobachten.

Thüringer Erfahrungen

Nun handelte es nicht um verfassungsschützerisches Handeln, wenn die Öffentlichkeit nachvollziehen könnte, was denn die Ämter im Feld OK tun. Die Verfassungsschutzberichte und die Berichte der parlamentarischen Kontrollgremien geben wenig Aufschluss. Einer „Zwischenbilanz aus Thüringer Sicht" von 2005, verfasst von einem Mitarbeiter des Amtes, ist zu entnehmen, dass das OK-Referat des LfV von Juli 2003 bis Juni 2004 „38 Fallkomplexe" bearbeitete.[14] Der Verfasser räumt ein, dass diese Zahl durch das polizeiliche Lagebild nicht gedeckt wird: 2004 zählten die Polizeien in Deutschland 620 OK-Verfahren, davon nur sechs in Thüringen; 2005 waren es bundesweit 650, in Thüringen immer noch sechs.[15] Begründet werden die 38 Komplexe mit dem Umstand, dass OK

10 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz i.d.F. v. 12.7.2016, in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2016, S. 145, Art. 3

11 zuletzt: Ministerium für Inneres und Sport Saarland: Lagebild Verfassungsschutz 2015, Saarbrücken 2016, S. 70; die saarländischen Verfassungsschutzberichte ab 2013 unter: www.saarland.de/SID-1A4701A2-CE73F16E/116024.htm

12 dass.: Lagebild Verfassungsschutz 2016, Saarbrücken 2017, S. 9

13 Hessisches Verfassungsschutzgesetz i.d.F. v. 25.6.2018, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen S. 302, §2 Abs. 2 Nr. 5

14 Seel, L.: Der Verfassungsschutz als neues Instrument im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, in: Der Kriminalist 2005, H. 4, S. 172-174

15 Bundeskriminalamt (BKA): Lagebild Organisierte Kriminalität 2004, Wiesbaden 2005, S. 14; BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität 2005, Wiesbaden 2006, S. 7; die Bundesla-

nicht sogleich zu erkennen sei und erst „im Laufe von zum Teil sehr langen und aufwändigen Ermittlungen“ gegebenenfalls „Tätergruppierungen“ erkennbar würden. Immerhin fünf Vorgänge habe man an das Landeskriminalamt abgeben, fünf an nachgeordnete Polizeien wegen fehlendem OK-Bezug, in neun Fällen sei „die Bearbeitung eingestellt“ worden, da „Indizien für strafbare Handlungen nicht verdichtet werden konnten“, und in 19 Komplexen war die Bearbeitung noch nicht abgeschlossen. Deliktisch bezogen sich die „Ermittlungen“ auf die Komplexe Rauschgiftkriminalität (17 von 38), aber auch auf „Kriminalität im Zusammenhang mit den Nachtleben“, Waffenhandel oder Hehlerei. In 20 Komplexen waren die Ermittlungen nach Hinweisen „eigener nachrichtendienstlicher Quellen“ aufgenommen worden, in zwölf Verfahren kamen die initiierenden Hinweise von anderen Abteilungen des LfV oder von anderen Verfassungsschutzbehörden. In acht Verfahren stammten die Hinweise von der Polizei.

Bei Lichte betrachtet zeigen diese Angaben: Das Thüringer LfV ermittelte in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts munter in den Feldern allgemeiner Kriminalität. Dabei wurde das Netz großzügig ausgeworfen; es könnte ja sein, dass etwas hängenbleibt. Das ist die Logik der aktiven Verdachtsschöpfung. Sie impliziert, dass Unverdächtige „beobachtet“ werden. Das ist auch bei der Polizei so. Aber bei den Diensten gibt es keine „Verdachtsschwelle“, die überschritten werden muss, um Daten sammeln und Personen überwachen zu können. Anfangshinweise (=Bitten um Ermittlungen) der Polizei deuten auf die Entwicklung einer Kooperationsmentalität hin: Vielleicht können die weniger reglementierten VerfassungsschützerInnen den Verdacht erhärten, der sich polizeilich nicht erhärten ließ.

Dass sich das in einem Land abspielte, in dem sich weniger als ein Prozent der deutschen OK-Szene abspielte, mag beruhigen. In den Jahren der verfassungsschützerischen OK-Beobachtung führte die Thüringer Polizei nie mehr als vier OK-Verfahren. Insofern ist auch keine Stimme laut geworden, die Sicherheitsgefahren befürchtete, als die OK-Zuständigkeit dem Amt 2014 wieder genommen wurde.

---

gebilder OK seit 2000 unter: www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/ StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html

Prosa der Beobachtung

Das LfV könne „seine Erfahrungen in der Aufklärung konspirativ operierender Gruppierungen unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel … in die Beobachtung der OK einbringen.“[16] So stand es im Thüringer Verfassungsschutzbericht von 2002, dem ersten, in dem das Thema OK auftauchte. Im folgenden Jahr ist von der Beobachtung der Rauschgiftkriminalität und der Kriminalität „im Zusammenhang mit dem Nachtleben“ die Rede. Es sei gelungen, „zahlreiche eigene Ermittlungsansätze aufzugreifen und die Erkenntnisse in Einzelfällen – vor allem durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – zu verdichten.“[17] Gemäß dem Bericht für 2013, dem letzten, der sich mit OK befasste, hat sich das Amt ganz auf die vier großen „Rockergruppierungen“ konzentriert, die „auch in Thüringen vertreten“ waren. Zwar habe man „auch im Jahr 2013“ eine „strukturierte Zusammenarbeit und eine ideologische Annäherung“ zwischen den Rockerclubs und „dem rechtsextremistischen Spektrum“ nicht feststellen können, es „verdichten sich seit einiger Zeit jedoch Hinweise auf eine personelle und örtlich begrenzte Annäherung beider Milieus“.[18] Wer seine Einsichten so schwammig formuliert, darf sich nicht wundern, wenn ihm die Aufgabe entzogen wird.

Die drei Seiten, die der jüngste hessische Verfassungsschutzbericht dem Thema widmet, bleiben auf demselben Niveau.[19] Auch Hessen hat die Rocker im Visier. Aber in allen genannten Punkten handelt es sich um Vorgänge, die in polizeilicher Bearbeitung bzw. aus der Tagespresse bekannt sind. Ganze neun Zeilen gelten der „Italienischen Organisierten Kriminalität“. Die „überwiegend mit nachrichtendienstlichen Mitteln … gesammelten Erkenntnisse“ würden „den einzelnen Bedarfsträgern gezielt in geeigneter Form zur Verfügung gestellt“. Dabei gehe es dem Amt um „Erkenntnisgewinnung in Bezug auf personelle, logistische, organisatorische, finanzielle sowie deliktische Strukturen“. Und „diese Er-

16 Thüringer Innenministerium (TIM): Verfassungsschutzbericht 2002, Erfurt 2003, S. 109; www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/7.pdf

17 TIM: Verfassungsschutzbericht 2003, Erfurt 2003, S. 102; www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung2/2.pdf

18 TIM: Verfassungsschutzbericht 2013, Erfurt 2014, S. 123; www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1539.pdf

19 Hessisches Ministerium des Innern (HMdI): Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2017, Wiesbaden 2018, S. 175-177; hessische Verfassungsschutzberichte seit 2014 unter: https://lfv.hessen.de/presse/publikationen/jahresberichte-des-lfv-hessen

kenntnisse eignen sich selten für eine öffentliche Darstellung." So bleibt denn vollkommen unklar, was das hessische LfV gegenüber der OK unternimmt: Die Kluft zwischen den angeblichen Strukturermittlungen und dem banalen Text des Berichtes könnte kaum größer sein.

Zehn Jahre früher umfasste das OK-Kapitel fünf eng bedruckte Seiten des hessischen Verfassungsschutzberichts. Neben vielen anderen Quellen werde „ein wesentlicher Teil der Erkenntnisse … durch den Einsatz geheimer Mitarbeiter und andere nachrichtendienstliche Mittel gewonnen." Die Schwerpunkte lagen im Bereich der Rockerclubs, „möglichen Verbindungen zu islamistischen bzw. jihadistischen Netzwerken" sowie den Versuchen „der OK aus der früheren Sowjetunion" kriminelle Strukturen in Hessen zu etablieren.[20] Bezeichnend ist, dass in den Ausführungen über die Rocker und über terroristische Verflechtungen auf polizeiliche Ermittlungsverfahren verwiesen wird, die in Hessen, aber auch in Bayern bzw. NRW geführt wurden. Der Anteil des hessischen LfV bleibt hier schleierhaft. Einzig bei den „Russischen OK-Gruppen" wird der Bericht deutlicher: Das Amt überwache – aus seiner Sicht – dubiose „Einzelpersonen oder Personenzusammenschlüsse aus der ehemaligen Sowjetunion", die sich regelmäßig im Rhein-Main-Gebiet aufhalten „und Kontakte zu hiesigen Geschäftspartner(n) unterhalten bzw. suchen." Derart soll die Etablierung von OK-Strukturen frühzeitig erkannt und verhindert werden. Im Bericht von 2008 heißt es: „Es zeichnen sich Anhaltspunkte für die Vorbereitung von Straftaten … ab."[21] Auch 2009 haben sich diese nicht verdichtet. Stattdessen heißt es programmatisch: „Es gilt daher weiterhin zu beobachten …"[22]

Bayern vorn

Seit Mitte der 1990er beobachtet das Bayerische LfV „Organisierte Kriminalität". Die jeweils 10-15 Seiten zum Thema OK in den jährlichen Verfassungsschutzberichten sind eine ermüdende und wenig erhellende Lektüre: Durchweg findet sich da eine bunte Mischung aus allgemeiner OK-Beschreibung, einzelnen Vorfällen – in der Regel bekannt gewordene Straftaten –, den strategischen Vorzügen, die die OK-Vorfeldbeobachtung durch den Verfassungsschutz haben soll, und – mitunter auf Halb-

20 HMdI: Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2007, Wiesbaden 2008, S. 154-158
21 HMdI: Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2008, Wiesbaden 2009, S. 156
22 HMdI: Verfassungsschutz in Hessen. Bericht 2009, Wiesbaden 2010, S. 163

sätze reduziert – Hinweise darauf, was das bayerische LfV getan und „erkannt“ habe. Auch hier betreibt man nach eigenem Anspruch „langfristige Strukturermittlungen“. Um dies zu ermöglichen, habe der Gesetzgeber dem Amt „in engen Grenzen Spielraum eingeräumt, eine sofortige Strafverfolgung im Interesse des tieferen Eindringens in OK-Strukturen zunächst zurückzustellen“.[23]

Die beobachteten Milieus sind über die Jahre gleich geblieben: Vergleicht man – eine beliebige Auswahl – die Berichte für 2001, 2009 und 2017, so fällt vor allem der Wandel in der Terminologie auf: 2001 war umstandslos von der „GUS-Mafia“, der „Südosteuropa-Mafia“ und der „Chinesischen Mafia“ die Rede, während man 2017 erkannt hat, dass „Mafia“ allenfalls als Oberbegriff für bestimmte italienische OK-Gruppierungen taugt.[24] Neben verschiedenen ausländischen Gruppierungen beobachtet auch das bayerische LfV die „Rocker-Cliquen“. Dummerweise sind die bayerischen Ereignisse in diesem Feld dünn. Für 2009 stellt das Amt fest, dass in Bayern keine Gewaltvorfälle im Rockermilieu bekannt geworden sind.[25] Auch für 2017 kann die Gefährlichkeit der Rocker nur durch Vorfälle in anderen Bundesländern illustriert werden. Besonders achten die Ämter auf mögliche „Verbindungen von Rockern in die rechtsextremistische Szene“. Aber auch hier Fehlanzeige: Eine schon 2012 eingesetzte Arbeitsgruppe des Amtes „stellte bis jetzt keine strukturierte Zusammenarbeit und ideologische Annäherung beider Szenen in Bayern fest“.[26]

Was das LfV mit den von ihm gewonnenen Erkenntnissen macht, bleibt in den Berichten insgesamt offen. Selten wird erwähnt, dass man Informationen an die Polizei weitergegeben habe, häufiger wird auf polizeilich-strafrechtliche Verfahren hingewiesen, wobei unklar bleibt, ob das Amt in irgendeiner Form beteiligt war; und durchweg unterschreiten die gelieferten Phänomenbeschreibungen deutlich das Niveau polizeilicher Lagebilder.

---

23 Bayerisches Staatsministerium des Innern (BayStMI): Verfassungsschutzbericht 2009, München 2010, S. 223

24 BayStMI: Verfassungsschutzbericht 2001, München 2002, S. 231-237; Verfassungsschutzbericht 2017, München 2018, S. 274-287; Berichte seit 2013 unter: www.verfassungsschutz.bayern.de/ueberuns/medien/publikationen/index.html

25 BayStMI: Verfassungsschutzbericht 2009, München 2010, S. 220

26 BayStMI: Verfassungsschutzbericht 2017, München 2018, S. 283

Nachrichtendienstliche Mittel?

Das bayerische Verfassungsschutzgesetz gewährt dem LfV eine breite Palette „nachrichtendienstlicher Mittel“. Möglich ist unter anderem der Einsatz „Verdeckter Mitarbeiter“. Ausdrücklich erlaubt das Gesetz ihnen (sowie den V-Personen des Amtes) „in Personenzusammenschlüssen oder für diese tätig zu werden, auch wenn dadurch ein Straftatbestand verwirklicht wird“. Nach Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes dürfen sie sogar Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ begehen, wenn die Behördenleitung das entscheidet.

Während der Einsatz des verdeckten Personals der öffentlichen Kontrolle entzogen ist, gibt es im Hinblick auf die eingesetzten technischen Überwachungsmittel Berichtspflichten, die ihren Niederschlag in Berichten des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) und damit in Drucksachen des Bayerischen Landtags finden. Solche Berichtspflichten bestehen für die diversen Formen der Wohnraumüberwachung (Lauschangriff), den Zugriff auf „informationstechnische Systeme“, die Auskunftsersuchen an Fluggesellschaften, Kreditinstitute, Postdienstleister und Telekommunikationsanbieter sowie die Ortung von Mobiltelefonen.

Laut PKGr-Bericht überwachte das Landesamt 2016 die Wohnung eines Verdächtigen für die Dauer von 74 Tagen; inwiefern es sich um einen Fall aus dem OK-Bereich handelt, ist nicht ersichtlich.[27] Im selben Jahr machte das Amt keine Online-Untersuchung, es wurden auch keine Auskunftsersuchen zu Internet-Verkehrsdaten und an Postdienstleister gerichtet. Die fünf Auskunftsersuchen an Telekommunikationsunternehmen und die zwei Einsätze des IMSI-Catchers richteten sich gegen Verdächtige aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus.[28] Auch 2017 galt keine der berichtspflichtigen verdeckten Datenerhebungen in Bayern der „Organisierten Kriminalität“.[29]

Blickt man zurück in das vergangene Jahrzehnt, so stellt die technische Überwachung im OK-Bereich in Bayern eine seltene Ausnahme dar. 2009 wurden vier Anfragen an Kreditinstitute und eine an eine Fluggesellschaft gestellt.[30] 2010 ergingen Ersuchen in zwei Fällen an Kreditin-

27 Bayerischer Landtag Drs. 17/17962 v. 20.7.2017
28 Bayerischer Landtag Drs. 17/16055 v. 7.3.2017
29 Bayerischer Landtag Drs. 17/22322 v. 15.5.2018
30 Bayerischer Landtag Drs. 16/4182 v. 11.3.2010

stitute.[31] 2011 wurden jeweils ein Ersuchen an Telekommunikations- und Teledienstanbieter sowie an ein Kreditinstitut gerichtet; jeweils ging es um einen Verdächtigen.[32] Ob diese Ersuchen zu neuen Erkenntnissen führten und was mit diesen geschah, ist unbekannt. Auffällig ist allerdings, dass sich die Anordnungen fast ausschließlich gegen Einzelpersonen richteten, obwohl es bei der „Organisierten Kriminalität" um das Zusammenwirken in Gruppen gehen soll.

Wem das Vorfeld gehört

Kennzeichnend bleibt, dass es keinerlei Hinweise auf Erfolge geheimdienstlicher OK-Beobachtung gibt. Das bleibt das Eigentümliche der Geheimdienste: Sie entziehen sich ihrer Natur nach jeder externen Kontrolle. Auch die bestehenden, löchrigen parlamentarischen Kontrollrechte laufen ins Leere, denn dürftig sind die Informationen, die diese erhalten beziehungsweise an die Öffentlichkeit geben dürfen. So bleibt abzuwarten, bis der nächste „Skandal" offenbart, in welchem Ausmaß auch die „Organisierte Kriminalität" von den Ämtern unterwandernd unterstützt wird.

Hoffnung könnte machen, dass die verfassungsschützerische OK-Euphorie abgeklungen ist. Bayern und Hessen sind deutlich Auslaufmodelle, die sich aus einer alten Zeit in die Gegenwart gerettet haben. Zu offensichtlich ist, dass die OK-Bedrohungsszenarien der 1990er die Realitäten in Deutschland maßlos übertrieben, dass eine Bedrohung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" durch „Organisierte Kriminalität" niemals zu befürchten war.[33] Allerdings ist dies nur eine halbe Bilanz. Denn das Vorfeld, der Alltag nicht strafbaren Verhaltens, ist kriminalstrategisch keineswegs uninteressanter geworden. Institutionell betrachtet kann man feststellen, dass die Polizeien den Kampf um das Vorfeld gewonnen haben: Die verdächtigten OK-Gruppen und -Milieus werden von der Polizei durchleuchtet und nicht von den Ämtern für „Verfassungsschutz". Angesichts der polizeilichen Entgrenzungen ist das (nur oder immerhin) ein gradueller Unterschied.

---

31 Bayerischer Landtag Drs. 16/7203 v. 2.2.2011

32 Bayerischer Landtag Drs. 16/11785 v. 29.2.2012

33 so die Begründung bei Werthebach; Droste-Lehnen a.a.O. (Fn. 6) sowie bei Droste, B.: Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Stuttgart u.a. 2007, S. 204

Demokratieförderung VS-geprüft

Wenn der Geheimdienst über Fördergelder mitbestimmt

von Tom Jennissen

In den letzten Jahren ist die staatliche Unterstützung von Organisationen im Bereich der Demokratieförderung immer wieder in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten. Rechte und konservative PolitikerInnen erheben immer wieder Zweifel an deren Zuverlässigkeit und vermehrt schaltet sich der Verfassungsschutz ein.

Ausgerechnet im Bereich der Demokratieförderung und des zivilgesellschaftlichen Engagements ist eine Wiederkehr der geheimdienstlichen Überprüfungen zu beobachten, die fatal an die Berufsverbotspraxis der 1970er und 1980er Jahre erinnert. In deutschen Innenministerien scheint die Furcht um sich zu greifen, dass sich Radikale unter dem Deckmantel zivilgesellschaftlichen Engagements ausbreiten und dabei auch noch staatlich unterstützen lassen könnten. So sind es insbesondere Träger von Projekten in der Präventionsarbeit in den Bereichen Islamistischer Extremismus, Antisemitismus, Rassismus und Rechtsextremismus, denen ein besonderes Misstrauen entgegengebracht wird und die sich verstärkt im Fokus geheimdienstlicher Überprüfung finden.[1]

Die Vorstellung, dass über die finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen insgeheim linksradikale antifaschistische Gruppen gezielt aufgebaut und unterstützt werden, ist ein beliebtes Narrativ (neu-)rechter IdeologInnen, wie etwa die jüngste Kampagne der AfD in Sachsen-Anhalt gegen den „Miteinander e.V." zeigt. Aber auch konservativen PolitikerInnen sind die geförderten Institutionen oftmals ein ausgewiesenes Feindbild und die Tatsache, dass öffentliche Gelder an Vereine gehen, die sich ausdrücklich dem Kampf gegen Rechts verschrieben haben, ein Graus.

1 BT-Drs. 19/3563 v. 25.7.2018

Extremismusklausel und BfV-Überprüfung

In unguter Erinnerung ist insbesondere die sogenannte Extremismusklausel, mit der die damalige Bundesfamilienministerin Kristina Schröder seit 2011 AntragstellerInnen bei zivilgesellschaftlichen Förderprogrammen nicht nur zu einem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (fdGO) verpflichten, sondern diese auch zur Überprüfung der Verfassungstreue sämtlicher KooperationspartnerInnen, ReferentInnen etc. anhalten wollte. Diese Praxis stieß auf starken Widerstand betroffener Projekte. Nachdem auch das Verwaltungsgericht Dresden die Klausel für rechtswidrig (weil zu unbestimmt) erklärt hatte,[2] wurde sie 2014 von der neuen Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig durch eine etwas unverfänglichere Nebenbestimmung zu den Förderbescheiden ersetzt.

Nicht abgeschafft wurde hingegen die Möglichkeit der Überprüfung derartiger Projekte durch den Verfassungsschutz. Im Frühjahr 2018 wurde durch die Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag bekannt, dass im Vorfeld von Förderentscheidungen im Rahmen von Bundesprogrammen zur Demokratieförderung regelmäßig eine Abfrage beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) erfolgt.[3] Kurz zuvor waren bereits zugesagte Preisgelder aus dem Wettbewerb des Bündnisses für Demokratie und Toleranz für das Berliner Festival „Offenes Neukölln“ sowie das Düsseldorfer „Edelweißpiratenfestival“ zurückgezogen worden. Zur Begründung führten die Bundesministerien des Innern (BMI) und der Justiz (BMJV) an, dass in beiden Projekten die „IL – Interventionistische Linke“ vertreten sei.[4]

Grundlage für das Entziehen der Gelder sei der sogenannte Haber-Diwell-Erlass, ein bis dato in der Öffentlichkeit nicht bekanntes regierungsinternes Rundschreiben der damaligen Staatssekretärin im BMI Emily Haber aus dem Jahr 2017, mit dem ein ähnliches Rundschreiben ihres Amtsvorgängers Lutz Diwell aus dem Jahr 2004 überarbeitet wurde.[5] Die BMI-Staatssekretärin bietet darin ihren KollegInnen aus anderen Ressorts der Bundesregierung die geheimdienstliche Überprüfung von

2 VG Dresden Urteil v. 25.4.2012, Az.: 1 K 1755/11, BeckRS 2012, 49970
3 BT-Drs. 19/2086 v. 11.5.2018
4 https://fragdenstaat.de/anfrage/erlass-zu-bundnis-neukolln/#nachricht-87760
5 Rundschreiben des BMI v. 4.3.2004, S. 4, https://fragdenstaat.de/anfrage/ifg-anfrage-rundschreiben-des-bmi/93830/anhang/IFGAntrag2.pdf

Organisationen und Einzelpersonen an, bevor diese in den Genuss staatlicher Förderung gelangen. Geregelt werden auch die Modalitäten derartiger Abfragen von Verfassungsschutzdaten.[6] In dem Schreiben heißt es:

> „Die innere Sicherheit steht Herausforderungen durch extremistische und terroristische Organisationen gegenüber, denen nur mit einer Strategie ganzheitlicher Bekämpfung wirksam entgegengewirkt werden kann. Eine solche Strategie schließt über die Instrumentarien der Strafverfolgung, des Verfassungsschutzes, des Vereins- und des Ausländerrechtes hinaus auch jene Bereiche staatlichen Handelns ein, die sich in der Gewährung materieller und immaterieller Leistungen konkretisieren. Erfahrungen zeigen, dass es auch Gruppierungen und Einzelpersonen, die aus Gründen des Staats- und Verfassungsschutzes auffällig geworden sind, gelingt, in den Genuss solcher staatlicher Leistungen zu gelangen."

Ziel ist es demnach nicht nur, suspekten Organisationen den Geldhahn öffentlich-rechtlicher Leistungsverwaltung abzudrehen, sondern sie so weit als möglich aus der gesellschaftlichen Diskussion herauszuhalten. Das BMI nimmt ausdrücklich auch immaterielle Förderungen in den Blick, etwa die Teilnahme an Podiumsdiskussionen oder Preisvergaben, denn: „Extremisten nutzen solche Veranstaltungen z.T. gezielt, um mittels einer für die Öffentlichkeit wahrnehmbaren Nähe zu Bundesbehörden den Anschein staatlicher Akzeptanz zu erwecken."[7] Als Rechtsgrundlage derartiger Übermittlungen wird § 19 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes bemüht, wonach personenbezogene Daten an öffentliche Stellen unter anderem unter der Voraussetzung weitergegeben werden dürfen, dass die EmpfängerInnen diese zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigen.

Alleine im Förderprogramm „Demokratie leben!" des Bundesfamilienministeriums wurden nach Angaben der Bundesregierung seit 2015 im Wege des Haber-Diwell-Erlasses 51 Organisationen überprüft.[8] Eine Information an die betroffenen Vereine erfolgte nicht und ist nach Ansicht der Bundesregierung auch nicht erforderlich. Das Bundesamt für Verfassungsschutz handelt bei den Abfragen in seiner neuen Funktion als Zentralstelle und greift bei der Überprüfung auf sämtliche Daten des Verfassungsschutzverbundes zurück. Ob auch im Rahmen anderer Pro-

6 Rundschreiben des BMI v. 6.2.2017, https://fragdenstaat.de/files/foi/87760/haber-diwell-erlass.pdf

7 ebd.

8 BT-Drs. 19/2086 v. 11.5.2018

gramme des Bundes Überprüfungen von Projektträgern oder Personen stattfinden – wie dies im Falle der Berliner und Düsseldorfer Festivals offenkundig geschehen war –, wird durch die Bundesregierung in der Antwort auf eine Folgeanfrage mit dem bloßen Hinweis abgetan, dass sich das Angebot des Rundschreibens an sämtliche Ressorts der Bundesregierung wende.[9]

Als Ergebnis einer derartigen Abfrage, die weitgehend formlos per E-Mail durch die Bundesbehörden gestellt werden kann, soll regelmäßig lediglich die Mitteilung erfolgen, ob verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse vorliegen oder nicht, wobei nach Einschätzung des BMI bei Vorliegen derselben Maßnahmen „aus Gründen des Schutzes der verfassungsmäßigen Ordnung Maßnahmen … unter Einbindung der angefragten Organisationen/Personen nicht angezeigt" seien. Was vordergründig mit Datenschutzbedenken begründet wird, dürfte praktisch zu schwerwiegenden Konsequenzen für mögliche AntragstellerInnen führen. Zwar liege die letztliche Entscheidung über die Förderung weiterhin beim zuständigen Fachressort und für Rückfragen zur gegebenenfalls notwendigen Präzisierung oder Vertiefung stünde das BMI auch zur Verfügung. Da aber auch nachrichtendienstliche Interessen zu berücksichtigen seien, ist davon auszugehen, dass tatsächliche Erkenntnisse wohl eher selten in einem für eine eigenständige Entscheidung ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden. Gegen eine abschlägige Bescheidung nach einer Abfrage werden sich AntragstellerInnen also kaum wehren können: Nicht nur dürfte es schwierig werden, in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren das Votum des BfV inhaltlich überprüfen zu lassen. In der Regel werden AntragstellerInnen nicht einmal Kenntnis von dem Hintergrund einer derartigen Entscheidung erlangen, da eine Unterrichtung ja gerade nicht vorgesehen ist.

Neue Praxis in Hessen

Wie es im Bund schon seit geraumer Zeit stillschweigende Praxis ist, soll nun auch in Hessen eine geheimdienstliche Überprüfung der im Bereich der Demokratieförderung tätigen Organisationen zur Regel werden.[10] Ein ursprünglicher Entwurf des neuen Hessischen Verfassungs-

9 BT-Drs. 19/3563 v. 25.7.2018

10 Luczak, A.: Gutachten zur Verknüpfung staatlicher Förderleistungen mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen" der geförderten TrägerInnen und deren MitarbeiterInnen

schutzgesetzes hatte in § 21 Abs. 1 Nr. 2 i) die generelle Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Daten an inländische öffentliche Stellen zur Überprüfung von Personen vorgesehen, die in mit Landesmitteln geförderten Beratungen oder Projekten eingesetzt werden oder in entsprechenden beratenden Gremien tätig sind.[11] Nach heftigen Protesten der bereits geförderten Träger wurde dies durch die Regierungskoalition schließlich dahingehend abgemildert, dass eine Übermittlung entsprechender Daten nur bei der Neuaufnahme einer entsprechenden Förderung und in begründeten Einzelfällen sowie mit Einwilligung und der Möglichkeit zur Stellungnahme erfolgen soll (§ 20 Abs. 1 Nr. 2 i).

Die „Einwilligung" zu einer solchen Überprüfung soll jedoch in einer „Zuweisungsvereinbarung" erklärt werden, die zwingend mit der eigentlichen Zuweisungsverfügung verknüpft ist. Praktisch bedeutet das, dass es ohne „Einwilligung" keine Gelder gibt. In dieser Vereinbarung heißt es: „Entscheidend für die Förderung durch den Zuweisungsgeber ist das uneingeschränkte Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) bei dem Zuweisungsnehmer, den Letztempfängern sowie den im Projekt beschäftigten Personen." Erforderlich sei daher, diese uneingeschränkte Akzeptanz der fdGO durch die FörderungsempfängerInnen in begründeten Fällen und bei der Einstellung von Personal einer „sicherheitsbehördlichen Überprüfung" zu unterziehen. Auch hier kündigte die Landesregierung nach Protesten an, bereits geförderte Organisationen von dieser Neuregelung auszunehmen.[12]

Was genau eine derartige „sicherheitsbehördliche Überprüfung" sein soll, wird nicht weiter erläutert. Weder gibt es eine entsprechende gesetzliche Regelung über ein geordnetes und nachprüfbares Verfahren, noch bezeichnet der Begriff eine allgemein gängige Praxis. Allein der Begriff „sicherheitsbehördlich" ist in diesem Zusammenhang verwirrend, da wohl nicht damit zu rechnen ist, dass eine Regelabfrage beispielsweise beim Zollkriminalamt erfolgen soll. Vermutlich ist vorgesehen, neben dem in der Zuweisungsvereinbarung ausdrücklich genannten Verfassungsschutz auch Polizeibehörden einzubinden. Entsprechend wurde im Polizeirecht (§ 13a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 Hessisches Sicherheits-

---

unter Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden, www.verband-brg.de/images/2018-06-14-Gutachten-BMB-VBRG-BAGD.pdf

11 LT-Drs. 19/5412 v. 14.11.2017

12 Luczak a.a.O. (Fn. 10)

und Ordnungsgesetz) die grundsätzliche Möglichkeit einer polizeilichen Zuverlässigkeitsprüfung bei Tätigkeiten im Bereich der staatlich geförderten Extremismusprävention geschaffen. Allerdings bleibt offen, welche Erkenntnisse die Polizeibehörden zur Frage der Verfassungstreue haben sollen.

Fragwürdige Speicherungen

Angesichts der fehlenden Regelung zur Durchführung der vorgesehenen Überprüfung ist bislang unklar, welchen Umfang sie haben und unter welchen Voraussetzungen eine Förderung ausgeschlossen werden soll. Die Zuwendungsvereinbarung selbst nennt als Grund für eine Verweigerung der Förderung die Speicherung beim Landesamt für Verfassungsschutz (LfV), ähnlich wie auf Bundesebene der Haber-Diwell-Erlass das Vorliegen von Erkenntnissen beim BfV als Grund ausreichen lässt. Die bloße Speicherung kann aber kaum ein taugliches Kriterium für eine Förderentscheidung sein. Dadurch wird die Entscheidungskompetenz praktisch an per se intransparente Behörden abgegeben, deren zentrale Arbeitsgrundlage ein unhaltbarer Extremismusbegriff ist. Wie die Berliner Rechtsanwältin Anna Luczak aufgrund einer umfassenden Untersuchung der Rechtsprechung sowie einer Analyse der Speicherungspraxis der Verfassungsschutzbehörden (soweit sie bekannt ist) herausgearbeitet hat, ist zudem ein Großteil der Speicherungen rechtlich äußerst fragwürdig.[13]

So unterstellen Verfassungsschutzbehörden gerne, dass Linksradikale sich lediglich zum Zwecke der Tarnung ihrer wahren Absichten an zivilgesellschaftlichem Engagement beteiligen und daher entsprechende – vordergründig harmlose – Aktivitäten höchst verdächtig und jedenfalls speicherungswürdig sind. Die Sammelwut der Verfassungsschutzbehörden ist gerade bezüglich Aktivitäten gegen Rechtsextremismus besonders ausgeprägt. So kann das Halten von Vorträgen ebenso Anlass für eine Speicherung sein wie das Anmelden einer Demonstration oder gar die bloße Teilnahme an einer solchen. Dass gerade die Abgrenzung zwischen extremistischen und zivilgesellschaftlichen Aktionsformen regelmäßig schwierig bis unmöglich ist, hat auch eine in Niedersachsen eingesetzte „Task Force Verfassungsschutz“ herausgearbeitet, die 2014 zu

13 ebd.

dem Ergebnis kam, dass lediglich bei rund 60 Prozent aller überprüften Speicherungen eine weitere Speicherung zu empfehlen und in mehr als einem Fünftel die Speicherung sogar zu beanstanden war.[14] Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass eine Speicherung nur äußerst schwer gerichtlich zu überprüfen und zu beanstanden ist, da sich die Geheimdienste auch weiterhin vor deutschen Verwaltungsgerichten auf sehr weitgehende Geheimhaltungsgründe berufen können, wodurch KlägerInnen regelmäßig in Beweisnot geraten. Auch die Dauer derartiger verwaltungsgerichtlicher Klagen dürfte einem ansatzweise effektiven Rechtsschutz im Wege stehen, da die ohnehin oft sehr prekär arbeitenden Organisationen und Projekte zumeist dringend auf die beantragten Förderungen angewiesen sind und diese regelmäßig sehr kurzfristig und lediglich für ein Jahr gewährt werden.[15]

Rechtswidrig und politisch fatal

Die rechtliche Grundlage der geplanten beziehungsweise bereits durchgeführten Zuverlässigkeitsprüfung zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer MitarbeiterInnen ist unzureichend. Vollkommen unverhältnismäßig und damit rechtswidrig ist eine derartige Praxis auch gemessen an den schwerwiegenden Grundrechtseingriffen (insbesondere in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung), die mit der geheimdienstlichen Überprüfung und einer darauf basierenden Versagung von Fördermitteln verbunden ist. Sie ist angesichts der Speicherungspraxis der Verfassungsschutzämter gerichtlich kaum überprüfbar. Vor allem aber ist sie Ausdruck eines tiefsitzenden Misstrauens gegen wichtige AkteurInnen der Zivilgesellschaft, die Aufgaben übernehmen, die der Staat selbst nicht leistet. Dass die staatliche Förderung dieses Engagements von der Willkür eines fragwürdigen Inlandgeheimdienstes anstatt von überprüfbaren Vergabekriterien, Qualitätsstandards und einer offenen Auseinandersetzung über die gesellschaftliche Rolle der geförderten Organisationen abhängig gemacht wird, ist ein fatales politisches Signal mit nur schwer überschaubaren Folgen für die Betroffenen.

---

14 Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Abschlussbericht der Task Force zur Überprüfung der Speicherung personenbezogener Daten durch den Niedersächsischen Verfassungsschutz, Hannover 2014

15 Luczak a.a.O. (Fn. 10), S. 28f.

Fahndung ins Blaue hinein

Daten der Freiburger Studierendenschaft beschlagnahmt

von Udo Kauss

Das Verbot von linskunten.indymedia.org hat Auswirkungen auf die studentische Selbstverwaltung (VS) der Universität Freiburg. Zufällig ist ein Sicherheits-Backup der VS der Polizei in die Hände gefallen - was die Sicherheitsbehörden als willkommene Gelegenheit sehen, das gesamte Leben der studentischen Selbstverwaltung auf Bezüge zu der verbotenen Internetplattform auszuwerten. Verhindert wurde dies bisher nur durch die noch nicht überwundene Verschlüsselung der Daten.

Am 25. August 2017 fanden im Zuge des Verbots der Internetplattform linksunten.indymedia.org Wohnungsdurchsuchungen bei fünf in Freiburg wohnenden Personen statt, die vom Bundesminister des Innern (BMI) als Mit-Verantwortliche der Internetplattform bezeichnet werden.

Grundlage war ein Beschluss des Verwaltungsgerichts (VG) Freiburg vom 21. August 2017, wonach deren Wohnungen zu durchsuchen und „aufgefundene Gegenstände, Unterlagen, Dokumente und Druckwerke, … die als Beweismittel für das vereinsrechtliche Ermittlungsverfahren gegen den Verein linksunten.indymedia.org von Bedeutung sein können", zu beschlagnahmen seien.

Dabei wurde eine Vielzahl von Datenträgern beschlagnahmt, darunter auch eine Backup-Festplatte des Servers des Verfassten Studierendenschaft (VS) der Uni Freiburg sowie ein ebenfalls der VS gehörender USB-Stick. Nach Einbrüchen in die Räume der VS hatten angestellte MitarbeiterInnen, darunter einer der von der Durchsuchung Betroffenen, die Datenträger aus Sicherheitsgründen abwechselnd bei sich zu Hause aufbewahrt.

Nachdem das ausführende Landeskriminalamt (LKA) Baden-Württemberg und das Regierungspräsidium Freiburg von der VS in Kenntnis gesetzt worden waren, dass die beschlagnahmten Datenträger Eigentum

der VS seien, und dass die VS im Übrigen nichts mit der verbotenen Internetplattform zu tun hätte, wurden die Originaldatenträger nach vier Wochen wieder an die VS zurückgegeben.

Auf Nachfrage des inzwischen eingeschalteten Anwalts teilte das Regierungspräsidium mit, dass von den Datenträgern „Sicherheitskopien" angefertigt worden seien, da man sich auf diese Weise vor dem Vorwurf einer zwischenzeitlichen Manipulation der Datenträger und der sich darauf befindlichen Daten schützen wolle. Die daraufhin von der VS sofort angestellte Überprüfung der zurückgegebenen Datenträger ergab, dass die Datenträger ohne jede Manipulation zurückgegeben worden waren. Weil damit der Grund für die Anfertigung von „Sicherungskopien" entfallen war, erbat die VS nun auch deren Rückgabe und die Zusicherung, dass von den gegebenenfalls erlangten Daten der Datenträger kein Gebrauch gemacht werde.

Erst nach Androhung gerichtlicher Schritte durch den Anwalt der VS reagierte das Regierungspräsidium. Aus dem Schreiben vom 26. Oktober 2017 wurde denn auch der wahre Grund für die Anfertigung von „Sicherungskopien" und deren Nichtherausgabe ersichtlich. Dort heißt es nämlich, das BMI habe

> „mitgeteilt, dass eine Auswertung der in Rede stehenden Daten aufgrund der teilweisen Kryptierung bislang nicht erfolgen konnte. Die Beschlagnahme der beiden Datenträger ist durch den entsprechenden Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss des VG Freiburg … gedeckt, da nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Daten Belege über die Zugehörigkeit von X. zum Verein ‚linksunten.indymedia' und/oder über die Aktivitäten des Vereins enthalten. Die Daten könnten daher für das laufende Verfahren gegen die Verbotsverfügung vor dem Bundesverwaltungsgericht von Bedeutung sein … Sobald die Auswertung der Daten erfolgt ist, werden wir wieder auf Sie zukommen."

In den 15 Monaten von der Beschlagnahme im August 2017 bis zum Redaktionsschluss dieser Zeitschrift ist den Sicherheitsbehörden die Entschlüsselung noch nicht gelungen. Daran wird unter anderem beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) gearbeitet.[1]

---

1 siehe Pressemitteilung der VS v. 10.11.2017: www.stura.uni-freiburg.de/news/festplattebeschlagnahmt. Wie einem Schreiben des Rektorats an die VS vom 29.3.2018 zu entnehmen ist, hat die Zentrale Datenschutzstelle der baden-württembergischen Universitäten (ZENDAS) die VS der Universität Freiburg für ihr gutes Verschlüsselungsverfahren gelobt.

VS: eine Körperschaft des öffentlichen Rechts

Die VS ist nach dem Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg (LHG) eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und eine Gliedkörperschaft der Universität Freiburg. Sie nimmt die in § 65 LHG bestimmten vielfältigen Aufgaben der studentischen Selbstverwaltung wahr, unter anderem: die Förderung der politischen Bildung, der Chancengleichheit und der Integration ausländischer Studierender, die Pflege der überregionalen und internationalen Studierendenbeziehungen sowie des Meinungsaustauschs unter den Studierenden. Wobei insbesondere auch zu solchen Fragen Stellung zu beziehen ist, die sich mit der gesellschaftlichen Aufgabenstellung der Hochschule, der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und der Abschätzung ihrer Folgen beschäftigen. Hierzu war der Studierendenschaft 2014 ausdrücklich ein politisches Mandat eingeräumt worden, das allerdings mit der Novellierung des LHG vom März 2018 wieder kassiert worden ist.

Die Festplatte

Auf der Backup-Festplatte finden sich unter anderem

- die Daten aller 25.000 Studierenden der Uni Freiburg in Form von WählerInnenverzeichnissen mit Adressen, Geburtsdaten, Angaben der Fachrichtung(en), Semesterzahl
- die kompletten Personal- und ArbeitnehmerInnendaten der VS, sämtliche Lohnabrechnungen mit Kontakten und Kontodaten, die Daten aller ReferentInnen und Angestellten seit der Wiedereinführung der Verfassten Studierendenschaft im Jahr 2013
- Protokolle und Schriftwechsel mit dem Akademischen Senat in Personalfragen wie der Berufung/Nichtberufung von ProfessorInnen, die Korrespondenzen mit dem Rektorat, die Korrespondenzen und Protokolle der Arbeitskreise der jeweiligen Fachbereiche (Studienkommissionen der Fakultäten, Fakultätsräte, Fachschaften)

Auf diesem Wege würden der Innenminister und die ermittelnden Behörden sogar Kenntnis von allen Unterlagen erhalten, die im laufenden Prozess gegen die von der Landesregierung eingeführten Studiengebühren angefallen sind.

Weiter befinden sich auf der Festplatte Datenarchive aus der Zeit vor 2013, die zum Teil 15 Jahre zurückreichen, unter anderem mit Bilddokumentationen universitärer Proteste wie zum Beispiel Rektoratsbe-

setzungen. Kurz: Das Backup enthält das gesamte studentische Innenleben der Universität Freiburg und seiner studentischen Selbstverwaltung.[2] Das Datenvolumen des Backup beträgt circa 750 Gigabyte.

Verfassungsschutz mit der Auswertung beauftragt

Durch ihre juristische Gegenwehr erfuhren die Studierenden auch, wer sich so alles an dem von der Polizei beschlagnahmten Backup zu schaffen gemacht hatte und noch macht. Wie viele Kopien angefertigt worden sind, darüber hüllen sich die Behörden in Schweigen. Sicher ist: Die am 25. August 2017 beschlagnahmten Datenträger wurden sogleich ans LKA Stuttgart und an das BMI in Berlin gegeben. Vier Tage später, am 29. August 2017, hat das BMI das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) mit der Einrichtung einer Projektgruppe beauftragt, um die laut BMI insgesamt 200 beschlagnahmten Datenträger mit geschätzten 40 Terabyte auszuwerten. Als Ziele nennt das BMI „prioritär die Erkenntnisverdichtung für das zu erwartende Verwaltungsstreitverfahren". Weitere Ziele seien „die systematische Aufklärung der Vereinsstruktur sowie die Erkenntnisgewinnung für die vermögensmäßige Liquidierung des Vereins …, welche das BfV federführend übernehmen wird."

Die Reaktion der Studierenden

Katharina Krahé und Phillip Stöcks, beide Vorstände des Studierendenrates (StuRa), sehen das Vertrauen der Studierenden in den Schutz der hochschulpolitischen Arbeit und der hierbei anfallenden Daten erheblich beschädigt. Um die geheimdienstliche Auswertung zu verhindern, hat das Studierendenparlament im Januar 2018 seinen Vorstand aufgefordert, alle gegebenenfalls auch gerichtlichen Schritte zu unternehmen, um die pauschale Überprüfung der Studierendendaten durch Polizei und Verfassungsschutz zu verhindern, zumal keinerlei konkreten Verdächte bestehen.[3]

Im November 2017 beantragte die VS im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes den sofortigen Stopp der Auswertung – und zwar einer-

2 Hinzu kommt ein Jahrgang ähnlicher Daten der VS der Pädagogischen Hochschule. Die VS der Uni hatte deren Datenverarbeitung ein Jahr lang auf ihren Servern betrieben.

3 Beschluss des Studierendenrates v. 16.1.2018, www.stura.uni-freiburg.de/gremien/studierendenrat/beschlussdatenbank

seits beim Verwaltungsgericht Freiburg und andererseits – wegen der örtlichen Zuständigkeit für das BMI – auch beim Verwaltungsgericht Berlin. Im Februar beziehungsweise April lehnten beide Gerichte diese Forderung ab.[4] Das VG Freiburg gesteht zwar zu, dass es „nicht naheliegend" erscheine, dass auf der Festplatte Daten zu finden seien, die für das Verbot von linksunten.indymedia.org von Bedeutung sein könnten. Aber weil es dennoch „nicht ausgeschlossen" und damit „im Bereich des Möglichen" liege, dürften die Daten der VS und damit aller Studierenden ausgewertet werden.

Außerdem sei es „ein vergleichsweise geringer Eingriff", so dass die Datenschutzinteressen der Studierenden hinter dem exekutiven Interesse an dem Verbot der Internetplattform zurückzustehen haben. Und: „Die Sachlage ist insoweit nicht anders als sie bei aufgefundenen Unterlagen in Papierform wäre." Das Gericht setzte damit nicht Vergleichbares gleich. Es sollte ein grundsätzlicher, auch rechtlicher Unterschied sein, ob einige, auch umfängliche Papierakten durchzusehen sind oder die Daten der gesamten Verfassten Studierendenschaft einer Universität zum Gegenstand der Durchsicht gemacht werden. Zusätzlich ist zu bedenken: Das Verbot der Internetplattform war bereits mit einer immerhin 90 Seiten starken und umfänglichen Begründung ausgesprochen worden. Solche nachträglichen Ermittlungen werden deshalb nur im begründeten Ausnahmefall für zulässig gehalten. Daran fehlt es hier vollständig. Gegen beide Entscheidungen hat die VS Beschwerden beim Verwaltungsgerichtshof Mannheim (VGH) bzw. beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg erhoben. Beide Entscheidungen stehen noch aus.

Hoffnung gibt eine am 20. Juni 2018 ergangene Entscheidung des VGH: Auf Antrag der von den Durchsuchungen und Beschlagnahmen am 25. August 2017 betroffenen fünf Personen hat der VGH letztinstanzlich und damit rechtskräftig festgestellt, dass die pauschale Beschlagnahme aller aufgefundenen rund 200 Datenträger rechtswidrig gewesen sei. Der zugrunde liegende Beschluss des VG Freiburg wurde aufgehoben. Nur das Betreten und *Durchsuchen* der Wohnungen hat der VGH für zulässig gehalten.[5] Das hat jedoch die Sicherheitsbehörden nicht angefochten.

---

4 VG Freiburg v. 6.4.2018 (Az: 4 K 9673/17); VG Berlin v. 26.2.2018 (Az.: VG 29 L 35.18)
5 VGH Baden-Württemberg: Beschluss v. 19.6.2018 (Az.: 1 S 2048/17)

Die Aufforderung, nun die beabsichtigte Auswertung des Backup der VS sofort einzustellen, lehnten das Stuttgarter Innenministerium und das BMI mit der gleichen Begründung ab: Man wolle die Datenträger nur „durchsuchen“ und deren Daten auf Brauchbarkeit auswerten, nicht aber die im Übrigen schon zurückgegebenen Datenträger zusätzlich „beschlagnahmen“.

Ein rechtlicher Präzedenzfall

Damit hat der Rechtsstreit in mehrfacher Hinsicht die Qualität eines rechtlichen Präzedenzfalles erreicht. Zentral sind dabei folgende Punkte:

- Darf ein Datenträger, der nur zufällig in die Hände der Sicherheitsbehörden gefallen ist, allein mit der Begründung durchsucht und ausgewertet werden, dass es „nicht ausgeschlossen“ sei, dass sich darauf Daten von Interesse für die Sicherheitsbehörden befänden? Dies könnte überhaupt nur dann zulässig sein, wenn Anhaltspunkte dafür bestünden, dass der betreffende Mitarbeiter der VS eigene Dateien mit Bezug zu linksunten.indymedia.org auf dem fremden Datenträger gespeichert hätte, um sie so dem Zugriff der Sicherheitsbehörden zu entziehen. Keinesfalls sollte ein nur hypothetisch angenommener Sachverhalt, wonach etwas „nicht ausgeschlossen“ ist, einen exekutiven Eingriff jenseits der gegebenen Befugnisse begründen können. Mit dieser Begründung gäbe es keinen Schutz mehr vor sicherheitsbehördlichem Zugriff.
- Darf ein Durchsuchungsbeschluss, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts längstens sechs Monate Geltung hat, nach nun 14 Monaten noch dazu herhalten, eine Durchsuchung von rechtswidrig beschlagnahmten Datenträgern zu begründen?
- Der Sache nach handelt es sich bei der beabsichtigten Auswertung des Backup um eine Auswertung nach bestimmten Merkmalen, und damit um einen Vorgang, der in der Strafprozessordnung (§ 98a StPO) den Namen „Maschineller Abgleich“ trägt, besser bekannt als Rasterfahndung. Die Ermittlungsbefugnisse der Polizei bei Verboten nach dem Vereinsgesetz – wie hier im Falle „linksunten.indymedia.org“ – schließen jedoch den „maschinellen Abgleich“ ausdrücklich aus (§ 4 Abs. 4 Satz 1 Vereinsgesetz). Diese Befugnis ist der Ermittlung schwerer Straftaten vorbehalten.
- Mit der Weiterleitung der von der Polizei beschlagnahmten Datenträger an den Verfassungsschutz wird gegen das verfassungskräftige Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten verstoßen. Diese Leh-

re aus den Erfahrungen mit der Gestapo (Geheime Staatspolizei) unter der Nazi-Herrschaft war Gegenstand des „Polizeibriefs“ der Alliierten an den Parlamentarischen Rat und ist seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 Bestandteil unserer Rechtsordnung. Es verbietet den Geheimdiensten, namentlich dem Bundesamt für Verfassungsschutz, von polizeilichen Exekutivbefugnissen wie Durchsuchung und Beschlagnahme Gebrauch zu machen. Was hier geschieht, polizeiliche Beschlagnahme und dann sofortige Weitergabe an den Inlandsgeheimdienst, ist eine grundgesetzlich verbotene Arbeitsteilung. Das hat das Bundesverfassungsgereicht in seinem Urteil zum Anti-Terror-Datei-Gesetz erneut klargestellt.[6]

- Und jenseits aller rechtlichen Detailfragen: Ist es verhältnismäßig, die Daten der Studierenden einer gesamten Universität durch die Sicherheitsbehörden, hier sogar durch den Inlandsgeheimdienst, auswerten zu lassen – nur auf die bloße Annahme hin, es sei etwas nicht ausgeschlossen und in der pauschalen Erwartung, es würden sich dort für das bereits ausgesprochene und mit einer ausführlichen Begründung ausgestattete Verbot der Internetplattform zusätzliche Begründungen finden lassen? Hier stehen die gesetzlich geschützten Interessen der Studierenden und ihrer Selbstverwaltung einer exekutiven Spekulation gegenüber.

6 Roggan, F.: Beteiligung von Geheimdiensten an sicherheitsbehördlichen Verfahren, in Kriminalpolitische Zeitschrift (KriPoZ) 2018, H. 2, S. 109-114; Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 24.4.2013 (Az.: 1 BvR 1215/07) zur Verfassungswidrigkeit des Anti-Terror-Datei-Gesetzes

Wechselt häufig Aufenthaltsort

Kontinuität antiziganistischer Ermittlungsansätze[1]

von Markus End

Für deutsche Polizeibehörden gehören antiziganistische Ermittlungsansätze seit dem 19. Jahrhundert zum festen Repertoire. Bis heute lassen sich unzulässige Datenspeicherungen, Hinweise auf vermeintliche Minderheitenzugehörigkeit in polizeilicher Kommunikation und darauf basierende Ermittlungstätigkeiten nachweisen.

Spät aber oho: Europas Politik und Medien haben empört auf die Aussagen des italienischen Innenministers Matteo Salvini reagiert. Er hatte im Juni angekündigt, die im Land lebenden Rom_nja zählen zu wollen und spöttisch hinzugefügt, italienische Staatsbürger_innen müsse man „unglücklicherweise behalten". Immer wenn die deutsche Öffentlichkeit den Rassismus in anderen Ländern verortet, sollte das Anlass genug sein, die Situation in der Bundesrepublik genauer unter die Lupe zu nehmen.

Um es gleich deutlich zu formulieren: Historisch gehörten antiziganistische Ermittlungsansätze zur Grundlage der polizeilichen Arbeit in Deutschland, in vielen Bereichen lieferten sie sogar die Motivation zur Einführung neuer Techniken, Methoden oder Verfahren. Die Verwendung des Begriffs „Zigeuner" als Polizeikategorie lässt sich bereits im frühen 18. Jahrhundert nachweisen und die polizeiliche Verfolgung selbst hatte einen starken Anteil an der inhaltlichen Ausprägung des Terminus, indem sie den Begriff als Etikett für bestimmte Formen ‚unerwünschten Verhaltens' etablierte.

1 Dieser Text basiert auf einer ausführlichen Darstellung, die im Auftrag des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma erarbeitet wurde: End, M.: Kurzexpertise: Antiziganistische Ermittlungsansätze in Polizei- und Sicherheitsbehörden im Auftrag des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma, Heidelberg 2017.

1899 wurde bei der Münchner Polizei der „Nachrichtendienst für die Sicherheitspolizei in Bezug auf Zigeuner“ ins Leben gerufen. Eines der primären Ziele war der Aufbau einer Personenkartei, 1905 wurden mit dem sogenannten „Dillmann-Buch“ Daten von über 3.000 erfassten Personen veröffentlicht.[2] Diese Praxis wurde in der Weimarer Republik umstandslos fortgesetzt. Auch bei der zunächst in Wien ansässigen Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission (IKPK), der Vorläuferorganisation von Interpol, wurde ab 1932 eine „internationale Zigeunerzentrale“ auf den Weg gebracht, die 1936 ihre Arbeit aufnahm. Deren gesammelte Daten gerieten mit dem ‚Umzug‘ der IKPK nach Berlin in die unmittelbare Verfügungsgewalt von SS und Reichskriminalpolizeiamt.[3]

Mit der Zentralisierung der Polizei einerseits und der Verschärfung der Bekämpfung der als ‚Zigeuner‘ Stigmatisierten andererseits wurde im Mai 1938 die komplette Münchner Abteilung, einschließlich der Mitarbeiter_innen und des Aktenbestandes, nach Berlin verlegt und dort als „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ (RZBZ) installiert. Von dort wurden – in enger Zusammenarbeit mit anderen Stellen – auch die Mai-Deportationen von ca. 2.500 Sinti_ze und Rom_nja ins besetzte Polen im Jahre 1940 sowie die systematischen Deportationen deutscher Sinti_ze und Rom_nja in das Konzentrations- und Vernichtungslager Auschwitz-Birkenau ab dem Frühjahr 1943 organisiert.[4]

Nach 1945

Mit der militärischen Niederschlagung des Nationalsozialismus wurden zwar die Massenvernichtung, die Deportationen und die Zwangssterilisationen beendet. Zahlreiche bereits vor dem Nationalsozialismus bestehende rassistische Praktiken wie Sondererfassung, Sondergesetzgebung, spezielle Abteilungen und rassistische Denkmuster wurden jedoch nahezu ungebrochen fortgeführt: „Grundsätzlich hielten führende Kriminalisten es auch nach 1945 für völlig unstrittig, die ethnische Gruppe der Sinti und Roma durch möglichst vollständige Erfassung und spezifi-

2 Lucassen, L.: Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945, Köln 1996

3 Huonker, T.; Ledi, R.: Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001, S. 60–85

4 Margalit, G.: Die deutsche Zigeunerpolitik nach 1945, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1997, H. 4, S. 557–588 (568f.)

sche Repressionen polizeilich kontrollieren zu müssen."[5] Bereits ab 1946 nahm die zuvor nach Berlin verlegte Stelle bei der Münchner Polizei wieder ihre Arbeit auf und wurde 1953 offiziell wieder als „Landfahrerzentrale" eingerichtet. Der neue Leiter war der alte: Josef Eichberger, der bereits bis 1945 in der RZBZ tätig und dort an der Organisation der Deportationen nach Auschwitz-Birkenau maßgeblich beteiligt war. Seine Kollegen Hans Eller, Rudolf Uschold, Georg Geyer, Wilhelm Supp und August Wutz wurden ebenfalls aufgrund ihrer ‚Expertise' übernommen.[6] Auch in anderen Landeskriminalämtern und vielen Polizeidienststellen größerer Städte gab es ab den 1950er Jahren wieder spezielle Abteilungen, die sich der – grundgesetzwidrigen – Überwachung von Sinti_ze und Rom_nja widmeten. Mit zunehmender Kritik von deren Organisationen wurden in den 1970er und 1980er Jahren einige der offensichtlichsten antiziganistischen Praxen eingestellt. Doch sowohl die frühe Untersuchung von Wolfgang Feuerhelm[7] als auch die im Auftrag des BKA erstellte Studie von Andrej Stephan[8] weisen antiziganistische Ermittlungsansätze sowohl in polizeilicher Kommunikation als auch im Bereich der Datensammlung nach.

Deutsche Polizei- und Ermittlungsbehörden haben also in ihrer Arbeit in den vergangenen 300 Jahren das Konzept „Zigeuner" als handlungsleitenden Ermittlungsansatz geprägt und weiterentwickelt. Dass diese Behörden von einem derart etablierten Ansatz Abstand nehmen würden, ist vor diesem geschichtlichen Hintergrund nicht zu erwarten. Die stichhaltigen und nachvollziehbaren Beweise, die es für die Annahme eines solchen Wandels bräuchte, fehlen jedenfalls. Im Gegenteil, es gibt unterschiedlichste Hinweise dafür, dass Polizeibehörden auf kommunaler, nationalstaatlicher und europäischer Ebene weiterhin ethnisierte Daten über ‚Roma' oder andere als ‚Zigeuner' wahrgenommene Personen und Gruppen sammeln und ihre Ermittlungsansätze entsprechend ausrichten.

---

5 Stephan, A.: Das BKA und der Umgang mit Sinti und Roma – von „Zigeunerspezialisten" in der Amtsleitung und „Sprachregelungen" bis zur Sachbearbeiterstelle „ZD 43–22", in: Baumann, I. et al. (Hg.): Schatten der Vergangenheit, Köln 2011, 249–285 (253)

6 Rose, R.: Bürgerrechte für Sinti und Roma: Das Buch zum Rassismus in Deutschland, Heidelberg 1987, S. 31–46

7 Feuerhelm, W.: Polizei und „Zigeuner": Strategien, Handlungsmuster und Alltagstheorien im polizeilichen Umgang mit Sinti und Roma, Stuttgart 1987

8 Stephan a.a.O. (Fn. 5)

Die grundlegende Form antiziganistischer polizeilicher Praxis besteht darin, ein spezifisches ‚Expertenwissen' zu einer angenommenen ‚Zigeunerkriminalität' herzustellen und zu verbreiten. Dieses Wissen kann durch zwei polizeiliche Vorannahmen zusammengefasst werden, die abstrakt formuliert wie folgt lauten: 1. „Zigeuner sind kriminell." 2. „Deliktform XY wird von Zigeunern begangen." Basierend auf diesen Annahmen wird die Sammlung allgemeiner Daten über vermeintliche ‚Zigeuner' als relevantes polizeiliches Handlungsfeld angesehen. Und basierend wiederum auf der Etablierung dieses spezifischen rassifizierten Wissens kann dessen Kommunikation als ein zweites zentrales polizeiliches Handlungsfeld bezeichnet werden. Diese dient der Aufklärung der Bevölkerung und der Warnung vor den unter dem Stigma ‚Zigeuner' zusammengefassten Personen und Gruppen. Die beschriebenen Annahmen begründen drittens spezifische polizeiliche Praxen.

Wissen: Allgemeine Datenbanken

Die Herstellung von polizeilichem ‚Expertenwissen' über vermeintliche ‚Zigeuner' hat eine lange Tradition. Die historische Genese dieser Annahme muss in einem Wechselspiel aus rassistischer Zuschreibung einerseits und der Ausweitung eines soziographischen ‚Zigeunerbegriffs' als polizeilicher Kategorie andererseits verstanden werden. ‚Zigeuner' war für Polizeibehörden dreihundert Jahre lang gleichbedeutend mit ‚Verbrecher'. Wolfgang Feuerhelm geht in seiner Untersuchung davon aus, dass den Polizeibehörden unter anderem in Hessen die „Totalerfassung" der Sinti_ze und Rom_nja im Wesentlichen gelungen ist.[9] Ob und wie gründlich solche Datenbanken seitdem aufgelöst worden sind, ist bis heute ungeklärt, doch Hinweise auf das Fortbestehen entsprechender Datensammlungen lassen sich verschiedentlich auffinden.

Einem internen Bericht des BKA zufolge wurde bereits Anfang der 1980er Jahre das INPOL-System zur antiziganistischen Erfassung verwendet.[10] Zwar wurden damals die Kategorie „Landfahrer" und das INPOL-Suchmerkmal „ZN" für „Zigeunername" abgeschafft. Es konnte jedoch nachgewiesen werden, dass in verschiedenen Bundesländern unmittelbar mit der Abschaffung der alten Terminologie eine neue Kategorie „HWAO" für „Häufig wechselnder Aufenthaltsort" eingeführt wur-

9 Feuerhelm a.a.O. (Fn. 7), S. 126f.
10 Stephan a.a.O. (Fn. 5), S. 282–283

de. Polizist_innen bestätigten den Zusammenhang in Interviews: „Mal ehrlich: man hat HWAO erfunden, weil Landfahrer verboten wurde."[11]

Erst Anfang der Nullerjahre hatte auch die Kategorie „HWAO" ausgedient, um in wenig veränderter Form wieder aufzustehen: So vergeben die baden-württembergische und die sächsische Polizei bei INPOL-Eingaben fortwährend den personengebundenen Hinweis „Wechselt häufig Aufenthaltsort" – „WHAO".[12] Wenn heute eine praktisch wortgleiche Kategorie im INPOL-System verwendet wird, kann dies nicht anders denn als fortgesetzte ethnisierte Erfassung beurteilt werden. Es wäre auch schwer vorstellbar, dass Polizist_innen, die jahrzehntelang gewohnt waren, HWAO als antiziganistische Ermittlungskategorie zu verwenden, unter WHAO eine gänzlich neutrale Beschreibung verstünden.

Kommunikation: ‚Scara Rulanta'

Der Abschluss eines Gerichtsverfahrens gegen eine Gruppe von mutmaßlichen Taschendieb_innen wurde im Frühjahr 2016 medial breit rezipiert. Neu war unter anderem, dass Taschendiebstahl als organisiertes Verbrechen behandelt wurde, was den Ermittler_innen neue Fahndungsmöglichkeiten eröffnete. Der Berliner Rundfunk sendete eine 45-minütige Reportage,[13] auch zahlreiche andere Medien berichteten umfangreich. In den meisten Beiträgen wird darauf hingewiesen, dass die Tatverdächtigen „Roma" seien oder aus einem „Roma-Viertel" kämen.

Auch in polizeiinternen Medien wird diese Information explizit erwähnt und damit das ethnisierte polizeiliche ‚Expertenwissen' verbreitet. So heißt es in einem Artikel der Zeitschrift „Bundespolizei kompakt": „Die Ermittler finden bei der Mehrzahl der 139 Taten mit 78 Tatverdächtigen Zusammenhänge zu drei Familienclans in einer Roma-Siedlung am Rande von Iaşi."[14] Im weiteren Verlauf wird die Zuschreibung durch laien-ethnographische Angaben untermauert: „Zum Stehlen nicht nur erzogen und ausgebildet, fühlen sich die Kinder vor allem

11 Feuerhelm a.a.O. (Fn. 7), S. 143

12 Landtag Baden-Württemberg: Antwort auf die Kl. Anfrage v. Ulrich Goll FDP, Drs. 15/5841 v. 7.10.2014; Landtag Sachsen: Antworten auf Kl. Anfragen v. Valentin Lippmann B'90/GRÜNE, Drs. 6/4861 v. 29.4.2016 und 6/9306 v. 4.5.2017

13 Bartocha, A.; Sundermeyer, O.: Der große Klau. Die Mafia der Taschendiebe. Erstausstrahlung im RBB am 22. März 2016

14 Riedel, F.: Tatort Rolltreppe. Scara Rulanta, in: Bundespolizei kompakt. Zeitschrift der Bundespolizei 2016, H. 4, S. 23–25 (23)

moralisch ihren Eltern verpflichtet. In der Kultur der Roma besitzt die Verantwortung der Kinder für ihre Eltern einen außerordentlich hohen Stellenwert. Dies rührt auch daher, da ihnen im Kindesalter ein Wertesystem vermittelt wird, das für die meisten Europäer kaum vorstellbar erscheint."[15]

Die rassistische Vorstellung, dass „Roma" ein Wertesystem teilten, das „für die meisten Europäer kaum vorstellbar" sei, wird hier als relevante Information polizeilicher Ermittlungsarbeit dargestellt. Sie wird nicht nur von öffentlichen wie polizeiinternen Medien verbreitet, sondern von den Ermittler_innen offenbar auch als relevante Erkenntnis betrachtet. In einem Fernsehbeitrag kommt mit Sven Lichtenberg einer der Polizist_innen in dem Fall zu Wort und antwortet auf die Frage, wie es nach dem erfolgreichen Abschluss der Ermittlungen nun weitergehe: „Naja, wir suchen uns jetzt neue, neues Verfahren. Wir haben jetzt wieder ne Gruppe da... selbe Ethnie, ... selbes Land, ... nur anders aufgestellt und das Verfahren ist im Anlaufen ... und vielleicht sprechen wir uns in zwei Jahren nochmal."[16]

Dass Lichtenberg nicht nur ‚weiß', welcher „Ethnie" Tatverdächtige angehören, sondern dass er seine Erkenntnisse für so relevant hält, dass er sie als erste und damit wichtigste Information über eine „neue Gruppe" an die Öffentlichkeit kommuniziert, legt nahe, dass die Zuordnung zur Gruppe der „Roma" in den Ermittlungen handlungsrelevant oder gar handlungsleitend war. Da das Verfahren international geführt wurde, ist darüber hinaus davon auszugehen, dass diese Zuordnung auch in der internationalen Kooperation als ‚Expertenwissen' ausgetauscht wurde. Die Aussagen des im Beitrag zitierten rumänischen Staatsanwalts unterstützen diese Vermutung: Staatsanwalt Vasile Chifan aus Iaşi sagt über die „betreffende Gruppierung": „Sie handeln nach ihren eigenen Roma-Regeln und spazieren durch ganz Europa. Für sie ist Europa ein Land".[17] Die Kontinuität des Austauschs ethnisierter Daten auf europäischer Ebene wurde bisher kaum erforscht oder kritisiert, dabei besteht insbesondere die Gefahr, dass die Ethnisierung von Daten bei der Übertragung auf eine höhere Ebene unsichtbar gemacht wird und dennoch weiter wirksam ist.

---

15 ebd., S. 25
16 Bartocha; Sundermeyer a.a.O. (Fn. 13), Minute 42:57-43:14
17 ebd., Minute 29:19-29:33

Neben der medialen Kommunikation geben Polizist_innen ihr ‚Wissen' auch persönlich weiter: Dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma zufolge referierte der Ermittler Sven Lichtenberg in einem öffentlichen Vortrag im Rahmen des Tags der offenen Tür im Bundesministerium des Innern am 26. August 2017, „dass Roma als ‚Verbrecherclans organisiert' seien und als ‚kriminelle Großfamilien durch Europa'"[18] zögen, während der Zentralrat im Nebenraum seine Arbeit vorstellte.

Tätigkeiten: DNA-Analysen

Wie die beschriebenen Vorannahmen zu antiziganistischen polizeilichen Handlungen und Praxen führen, verdeutlichen die Ermittlungen im Mordfall Michèle Kiesewetter, der aufgrund der Täter_innenschaft des NSU-Netzwerks große öffentliche Aufmerksamkeit erfahren hat. In diese Ermittlungen sind unterschiedliche Vorannahmen biologischer Zugehörigkeit zu „Roma"-Gruppen eingeflossen.[19]

Am Tatort waren DNA-Spuren des ‚Phantoms' gefunden worden, das sich zwei Jahre später als Ergebnis verunreinigter Wattestäbchen herausstellte. Da die DNA an verschiedenen Tatorten in ganz Deutschland aufgetaucht war, galt die mutmaßliche Täterin als „hochmobil". Gleichzeitig war dies der erste bekannte Fall in Deutschland, bei dem – durch die österreichische Polizei – eine Untersuchung der „biogeographischen Herkunft" vorgenommen wurde – ein Verfahren, das jüngst auch in Bayern legalisiert wurde. Ein Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass die DNA der Person „gehäuft in Osteuropa und im Gebiet der angrenzenden Russischen Föderation" auftrete.[20]

Im Heilbronner Fall wurden antiziganistische Stereotype zusätzlich dadurch aktiviert, dass „über 100 Schausteller ..., die das Frühlingsfest aufbauten, sowie Angehörige einer Roma-Familie, die mit ihren Wohnwägen auf Durchreise waren" von den Ermittler_innen befragt wurden. Für diese Zeug_innen war „laut Aktenplan eine eigene gruppenbezogene Ermittlungskategorie eingerichtet worden": „Landfahrer".[21] Es liegt nahe, dass die Ermittler_innen in diesem Fall aufgrund eines antiziganisti-

18 Zentralrat Deutscher Sinti und Roma: Presseerklärung v. 26.8.2017; http://zentralrat.sintiundroma.de/pressemitteilungen

19 Lipphardt, A.: Das Phantom von Heilbronn, in: freispruch 2017, H. 11, S. 8–12

20 ebd.

21 ebd.

schen Ermittlungsansatzes die Hinweise „Osteuropa“, „hochmobil“ und „Landfahrer“ unzulässiger- und fälschlicherweise miteinander in Beziehung setzten. In der Folge wurde dieser Ansatz intensiv verfolgt und öffentlich kommuniziert. Unter anderem sind aufgrund eines Gerichtsbeschlusses Speichelproben von über 3.000 Frauen, die einer von mehreren vordefinierten Personengruppen angehörten, genommen worden. Eine Kategorie der zu speichelnden Gruppen wird im Beschluss als „sogenannte Landfahrer (Angehörige reisender Familien)“ beschrieben.[22] Hier zeigt sich exemplarisch, welches diskriminierende Potenzial von ethnisierter Datensammlung in Kombination mit tendenziell ethnisierenden DNA-Herkunftsanalysen ausgeht.

Fazit

Derzeit muss davon ausgegangen werden, dass antiziganistische Wissensproduktion sowie darauf basierende öffentliche Kommunikation und Ermittlungsansätze in vielfältiger Weise die Arbeit deutscher Polizeibehörden prägen. Dabei geht es nicht lediglich um Vorurteile einzelner Polizist_innen, sondern um strukturelle und etablierte Prozeduren und Abläufe. Wenn von Seiten der Polizei- und Ermittlungsbehörden keine ernsthafte Bereitschaft gezeigt wird, Antiziganismus als Problem auch der eigenen Institutionen anzuerkennen und zu bekämpfen, besteht kein Grund zu der Annahme, deutsche Polizeibehörden könnten in den nächsten Jahrzehnten mit ihren langjährig etablierten antiziganistischen Ermittlungsansätzen brechen.

22 ebd.

Der europäische Haftbefehl

Die Fiktion eines einheitlichen Rechtsraums und der Abbau von Beschuldigtenrechten

von Henriette Scharnhorst

Die Ausweitung der europäischen Strafverfolgung geht einher mit erheblichen Eingriffen in die Rechte der Betroffenen, ohne gleichzeitig die Beschuldigtenrechte und deren effektive gerichtliche Durchsetzbarkeit zu gewährleisten. Der Europäische Haftbefehl ist ein Musterbeispiel für die seit dem 11. September 2001 rapide vorangetriebene Europäisierung der Strafverfolgung.

Obwohl die europäische Rechtssetzung und ihre Durchsetzung unmittelbare Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeiten der BürgerInnen sowie die Rechtswirklichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten hat, ist das Bewusstsein für diese Entwicklungen nach wie vor gering – sowohl in der Rechtspraxis und der Rechtspolitik als auch bei den Betroffenen. Das gilt insbesondere auch für den ab 2002 eingeführten Europäischen Haftbefehl (EuHB).

Anders als es der Begriff vermuten lässt, handelt es sich dabei nicht etwa um einen Haftbefehl, der von einer EU-Strafverfolgungsbehörde ausgestellt wird, sondern um ein Instrument der europäischen Rechtshilfe, das zwischen den EU-Staaten ein vereinfachtes Auslieferungsverfahren und damit die zuverlässige Vollstreckung nationaler Haftbefehle ermöglicht. Umfasst sind dabei sowohl Haftbefehle zur Sicherung der Strafverfolgung, das heißt gegen Beschuldigte in noch andauernden nationalen Ermittlungsverfahren, als auch Haftbefehle zur Durchsetzung der Strafvollstreckung von bereits ausgeurteilten Freiheitsstrafen.

Der EuHB löste innerhalb der EU die teils sehr aufwändigen, zeitintensiven und in ihrem Ergebnis für die Strafverfolgungsbehörden unsicheren Regelungen der zwischenstaatlichen Auslieferungsabkommen ab. Der Prüfungsaufwand für Auslieferungsersuchen sollte – sowohl in formaler als auch in materieller Hinsicht – eingegrenzt und die Beschei-

dungspraxis für die Behörden verlässlich werden. Das Auslieferungsverfahren wird mit dem EuHB der diplomatischen Einflussnahme entzogen und in den Bereich der Verwaltungspraxis der Justizbehörden überführt.

Grundlegende Voraussetzung für die dadurch geschaffene EU-weite Verpflichtung, – bei Vorliegen der entsprechenden formalen Anforderungen – die Haftbefehle anderer Mitgliedstaaten zu vollstrecken, ist das EU-Prinzip der „wechselseitigen Anerkennung".[1] Dieses ist ursprünglich ein Grundsatz des Binnenmarkts, wonach eine Ware, die in einem Mitgliedstaat nach den dortigen Vorschriften rechtmäßig hergestellt wurde, auch in jedem anderen Land der EU verkauft werden darf, selbst wenn im Importland andere Anforderungen bestehen. Übertragen auf die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung bedeutet das, dass eine Entscheidung, sobald sie durch eine Justizbehörde eines Mitgliedstaates ergangen ist, in anderen Mitgliedstaaten anerkannt und so schnell wie möglich und mit so wenig Kontrolle wie möglich vollstreckt werden soll.[2]

Die zugrunde liegende Idee der Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums ist auf dem Gebiet der Strafverfolgung maßgeblich getragen zum einen von gemeinsamen europäischen Sicherheitsinteressen – beispielsweise auf dem Gebiet der sogenannten Terrorabwehr sowie der Migration – als auch vom Interesse der einzelnen Nationalstaaten an einer effektiven Durchsetzung nationaler Sicherheitsinteressen.[3]

Mit dem 11. September 2001 als Sprungbrett

Am 15. und 16. Oktober 1999 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU, der Europäische Rat, in Tampere zu einer Sondertagung über die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" in der EU.[4] In der Folge beschloss der Rat der Innen- und JustizministerInnen im Rahmen der „Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends" ein Mehrjahresprogramm zur Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. Teil hiervon sollte

1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al21001b

2 Die sich hier aufdrängende Parallele zwischen Ware und Mensch erscheint im Hinblick auf Ansatz und Umsetzung, mit welcher die Europäisierung des Rechtsraums vorangetrieben wird, nicht vollständig fernliegend.

3 siehe hierzu auch Sturm, M.: Die Strafrechtssetzung in der EU – im eisernen Griff der Strafverfolgungsbehörden, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 38-50

4 www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

auch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums für Auslieferungen sein. Als Ziel für die Fertigstellung einer solchen Regelung war ursprünglich das Jahr 2010 vorgesehen. Die Terroranschläge des 11. September 2001 markierten jedoch einen plötzlichen Wendepunkt. Es entstand eine politische Dynamik, die es ermöglichte, im Schnelldurchlauf umfassende Maßnahmen unter dem Deckmantel der Sicherheit und Terrorbekämpfung zu erlassen. Weitreichende Eingriffe in Freiheitsrechte der europäischen BürgerInnen konnten nun ohne nennenswerte Diskussion oder gar Widerstand beschlossen werden. Nur wenige Tage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 legte die EU-Kommission einen Vorschlag zum EuHB vor,[5] der bereits alle wesentlichen Elemente des neun Monate später verabschiedeten Rahmenbeschlusses „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten" enthielt.[6] Rahmenbeschlüsse müssen zwingend ins jeweilige nationale Recht überführt werden. In Deutschland wurden die Regelungen zum EuHB im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) umgesetzt. Die Zahl der europäischen Haftbefehle nimmt seitdem beständig zu. Wurden 2005 noch 6.894 Haftbefehle ausgestellt und 836 vollstreckt, waren es 2015 bereits 16.144 ausgestellte und 5.304 vollstreckte Haftbefehle.[7]

„Gegenseitige Anerkennung"

Ein EuHB kann gemäß Rahmenbeschluss nur von einer Justizbehörde eines EU-Mitgliedstaates erlassen und vollstreckt werden. Was dabei unter dem Begriff der Justizbehörde zu verstehen ist, überlässt der Rahmenbeschluss jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten. In der Regel sind dafür die Staatsanwaltschaften zuständig. Die Übermittlung des EuHB kann – insbesondere bei Kenntnis des Aufenthaltsorts des oder der Beschuldigten – direkt von Behörde zu Behörde erfolgen. In den meisten Fällen wird die beschuldigte Person jedoch zur Festnahme im Schengener Informationssystem ausgeschrieben, das von den Justiz-, Grenz-, Zoll- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten abgefragt werden kann.[8]

---

5 https://db.eurocrim.org/db/de/doc/259.pdf
6 Rahmenbeschluss 2002/584/JI v. 13.6.2002, in: Amtsblatt der EU L 190 v. 18.7.2002
7 https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-de.do
8 vgl. hierzu Art. 26 Beschluss 2007/533/JI des Rates v. 12. Juni 2007 (SIS II)

Wenn eine Person in Deutschland aufgrund eines EuHB festgenommen wird, ist für die Bewilligung der Auslieferung sowie deren Vorbereitung und Durchführung die Staatsanwaltschaft beim zuständigen Oberlandesgericht (OLG) zuständig, wobei das OLG als gerichtliche Instanz die Auslieferung für zulässig erklären muss.[9] Es entscheidet außerdem über den Erlass sowie die Außervollzugsetzung eines Auslieferungshaftbefehls. Wenn ein solcher Haftbefehl erlassen wird, sitzt die betroffene Person bis zu ihrer Auslieferung an den ersuchenden Staat (oder allenfalls bis zu deren Ablehnung) in Haft.

Dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung folgend hat der ausliefernde Staat im Gegensatz zum traditionellen Auslieferungsverfahren nur noch sehr eingeschränkte Prüfungskompetenzen. Abweichend von den üblichen Grundsätzen der internationalen Rechtshilfe ist eine Auslieferung aufgrund eines EuHB grundsätzlich zu bewilligen. Als Konsequenz wird unter anderem die Auslieferung eigener Staatsangehöriger grundsätzlich für zulässig erklärt, das Vorliegen eines Tatverdachts – bis auf besondere Umstände (beispielsweise Verjährung) – nicht überprüft sowie die Auslieferung auch bei politischen Straftaten ermöglicht.

Weitgehend verzichtet wird ferner auf das im traditionellen Auslieferungsverfahren zwingende Erfordernis der gegenseitigen Strafbarkeit: Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses enthält eine Liste von 32 Deliktgruppen, bei denen eine Auslieferung („Übergabe“) ohne weitere Prüfung der gegenseitigen Strafbarkeit zu erfolgen hat, wenn die Straftat in dem Staat, der den EuHB ausstellt, mit einer Höchststrafe von drei Jahren oder mehr bedroht ist. Zu diesen Deliktsbereichen gehören unter anderem Terrorismus, Cyberkriminalität, Betrugsdelikte, Drogenhandel, Korruption, Sabotage, Brandstiftung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Diebstahl in organisierter Form oder mit Waffen etc.

Im Fall des ehemaligen katalanischen Regierungspräsidenten Carlos Puigdemont hatten die spanischen Behörden die Auslieferung einerseits aufgrund des spanischen Straftatbestands der „Rebellion“ beantragt. Dieser ist jedoch nach Auffassung des OLG Schleswig nicht Teil des besagten Delikt-Kataloges, das heißt die gegenseitige Strafbarkeit musste geprüft werden. Da in Deutschland aber kein äquivalenter Straftatbestand existiert, lehnte das OLG – trotz der politischen Brisanz – nach

9 Die folgenden Ausführungen beziehen sich jeweils auf die gesetzlichen Regelungen und das Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland.

umfangreicher Prüfung die Auslieferung zur Verfolgung dieses Vorwurfes ab. Für zulässig erklärte das Gericht andererseits eine Auslieferung wegen des Vorwurfs der Korruption, den die spanischen Behörden letztendlich fallen ließen.[10] Am Fall Puigdemont wird deutlich, wie umfangreich eine gerichtliche Prüfung ausfällt, wenn das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht greift (siehe Rebellion) und wie pauschal beziehungsweise nicht existent die Prüfung ist, wenn das Delikt im Katalog des Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses auftaucht (siehe Korruption).

Im letzteren Fall reduziert sich für den ausliefernden Staat die Prüfung im Wesentlichen auf das Vorliegen der formellen Voraussetzungen des EuHB (§ 83 a IRG), die Einhaltung der durch Art. 2 Abs. 1 und 2 Rahmenbeschluss vorgegebenen Mindeststrafhöhen und das Vorliegen von Bewilligungshindernissen (§§ 83 b, d IRG).

Folter – kein Hindernis für eine Auslieferung

Für die Geltendmachung drohender Grundrechtsverletzungen oder Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bleibt dagegen nur in besonderen Ausnahmefällen Raum. So *kann* im Einzelfall beispielsweise ein akut drohender Suizid oder auch eine zu erwartende unmenschliche Behandlung in der Haftanstalt des ersuchenden Staates einer Auslieferung entgegenstehen. Die Anforderungen an die Darlegung der tatsächlichen Umstände sind jedoch derart hoch, dass ein effektiver Schutz in der Regel bereits daran scheitern wird. Eine besondere Schwierigkeit liegt hierbei darin, dass sowohl die AnwältInnen, aber insbesondere auch die entscheidenden Gerichte keine nähere Kenntnis der Zustände der Haftanstalten oder auch der Gewährleistung eines fairen Verfahrens im jeweiligen Zielstaat haben, sondern in besonderem Maße auf Alltagstheorien und allgemeine Erkenntnisse zu dem jeweiligen Staat angewiesen sind. Das führt dazu, dass beispielsweise die Chancen, einem Gericht glaubhaft zu machen, dass in der Strafhaft in Rumänien die Haftverhältnisse gegen die Menschenwürde verstoßen, recht gut stehen, wohingegen die Tatsache, dass im Rahmen eines spanischen Ermittlungsverfahrens gefoltert wurde, nur schwer anerkannt werden. Es liegt auf der Hand, dass eine Beweisführung in diesen Fällen, eine besondere, wenn nicht gar unmögliche Herausforderung darstellt.

10 Schleswig-Holsteinisches OLG: Beschluss v. 12.7.2018, Az.: 1 Ausl (A) 18/18 (20/18)

Dass aber selbst die positive Feststellung von Folter im ersuchenden Staat unter Umständen nicht ausreicht, um eine Auslieferung aufgrund eines EuHB für unzulässig zu erklären, zeigt die Auslieferung von zwei Basken aus Berlin nach Spanien im Winter 2017. In diesem Fall hatte das Kammergericht in seinem Beschluss explizit anerkannt, dass die Betroffenen im Zuge des spanischen Ermittlungsverfahrens Folter ausgesetzt waren – unter anderem durch Androhung von Elektroschocks und das Hervorrufen von Erstickungsgefühlen. Mit dem Hinweis, dass diese Vorfälle im Rahmen des vermeintlich zu erwartenden „rechtsstaatlichen" spanischen Strafverfahrens geltend gemacht werden könnten, erklärte das Kammergericht die Auslieferung dennoch für zulässig. Dem stand auch nicht entgegen, dass – so auch von der Verteidigung vorgetragen – Spanien schon mehrfach durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt wurde, da von Folter Betroffenen – unter anderem aufgrund mangelnder Verfahrensdokumentation – eine Geltendmachung ihrer Rechte vor spanischen Gerichten nicht möglich war.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und die damit einhergehende Fiktion einheitlicher Mindeststandards gehen also so weit, dass eine Auslieferung für zulässig erklärt wird, mit dem Hinweis auf ein zu erwartendes rechtsstaatliches Verfahren in einem europäischen Nachbarland, obwohl bereits gerichtsbekannt festgestellt wurde, dass die Betroffenen in eben jenem Verfahren Folter ausgesetzt waren.

Verfahren im Schnelldurchlauf

Die enorme Vereinfachung der materiellen und formellen Voraussetzungen für eine Auslieferung aufgrund eines EuHB spiegelt sich auch in dem dafür vorgesehen Verfahren wieder. So findet in der Regel – bei Vorliegen eines Auslieferungshaftbefehls – lediglich eine mündliche Anhörung direkt nach Festnahme der betroffenen Person, zur Verkündung des Haftbefehls, vor dem zuständigen Amtsgericht statt. Die – für das folgende Verfahren nicht mehr zuständigen – AmtsrichterInnen haben häufig keine spezielle Kenntnis des Verfahrens nach dem IRG und auch die betroffene Person wird zu diesem Zeitpunkt noch keinen Überblick über das Geschehen haben, zumal in der Regel noch keine anwaltliche Beratung erfolgt ist. Eine effektive Wahrnehmung des Rechts auf rechtliches Gehör ist unter diesen Umständen nicht möglich.

Die Bewilligungsentscheidung der Staatsanwaltschaft sowie die Zulässigkeitsentscheidung des OLG ergehen – bis auf wenige Ausnahmen –

nach erfolgter schriftlicher Anhörung aufgrund der durch den ersuchenden Staat vorgelegten Dokumente, wobei sich diese häufig auf die Vorlage des EuHB sowie gegebenenfalls ergangene Urteile beschränken. Auch in dem bereits erwähnten Berliner Verfahren gegen die beiden Basken, hielt das Kammergericht – trotz der im Raum stehenden drohenden politischen Verfolgung in Spanien – eine mündliche Anhörung der Betroffenen nicht für notwendig. Eine zweite Instanz, welche die Entscheidung des OLGs überprüft, gibt es nicht. Nachdem das OLG seine Entscheidung getroffen hat, bleibt den Betroffenen damit als einziger Rechtsweg der Gang zum Bundesverfassungsgericht – mit den bekannten geringen Erfolgsaussichten.

Während dieses „Verfahrens im Schnelldurchlauf" haben die Betroffenen zwar das gesetzlich normierte Recht, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen. Die (finanziellen) Mittel, die die effektive Wahrnehmung dieses Rechts gewährleisten würden, sind jedoch in den meisten Fällen nicht gegeben. Nachdem die Oberlandesgerichte in der Vergangenheit eine Beiordnung, das heißt eine staatliche Finanzierung des Rechtsbeistandes, für das Auslieferungsverfahren im ausliefernden Staat nicht für notwendig erachtet haben, wird heute unter Berücksichtigung von Art. 5 der EU-Richtlinie vom 26. Oktober 2016[11] eine Beiordnung unumgänglich sein. Aber selbst dann ist die dem Rechtsbeistand zustehende Vergütung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz so gering, dass eine umfassende Bearbeitung der meist sowohl rechtlich als auch tatsächlich komplexen Sachverhalte ohne private Zuzahlung nur schwer wirtschaftlich zu tragen sein wird. Zusätzlich erschwert wird die Arbeit des Rechtsbeistandes dadurch, dass die Ermittlungsakten aus dem ersuchenden Staat nicht vorliegen und damit wesentliche Informationen für eine effektive Verteidigung fehlen. Eine gleichzeitige Beiordnung eines Rechtsbeistands in dem ersuchenden Staat, welcher sowohl im Hinblick auf die Ermittlungsakten als auch auf die Besonderheiten des jeweiligen nationalen Rechts Informationslücken schließen könnte, ist nicht vorgesehen.

Nachdem das OLG die Auslieferung schließlich für zulässig erklärt hat, soll diese innerhalb von zehn Tagen erfolgen. Das gesamte Ausliefe-

11 Richtlinie (EU) 2016/1919 v. 26.10.2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, in: Abl. EU L 297 v. 4.11.2016

rungsverfahren soll dabei innerhalb von 60 Tagen durchgeführt werden. Informationsansprüche der betroffenen Person oder ihres Rechtsbeistandes, wann und auf welchem Weg die Auslieferung konkret durchgeführt wird, sind nicht vorgesehen. Vielmehr müssen die betroffene Person und ihre Angehörigen – nach Zugang der Entscheidung – jeden Moment mit der Auslieferung rechnen. Oftmals bleibt für Betroffene, die in Haft sitzen, noch nicht einmal mehr die Zeit für ein Telefonat geschweige denn einen Besuch, um sich von Familie und Freunden zu verabschieden. Wie lange die Abwesenheit dauern wird, ist zum Zeitpunkt der Auslieferung in den meisten Fällen ebenfalls offen. Da sich sowohl die Verfahrensdauer als auch Vollstreckungsmodalitäten von Land zu Land sehr unterscheiden, ist eine anwaltliche Beratung auch hier ohne Kontakt zu RechtsanwältInnen im ersuchenden Staat nur sehr eingeschränkt möglich.

Gravierende Folgen einer Schreibtisch-Fiktion

Die minimalistische Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung sowie der Umgang damit in der Praxis suggerieren folglich, dass es sich bei der Überstellung eines Menschen von einem EU-Land in ein anderes um eine bloße Formalie handelt, die für die Betroffenen keine wesentlichen Mehrbelastungen im Vergleich zur Durchführung eines nationalen Strafverfahrens und damit zusammenhängender Zwangsmaßnahmen bedeutet. Dass es sich hierbei um eine Schreibtisch-Fiktion handelt, die mit der Realität nichts zu tun hat, ist offensichtlich.

Durch ein Auslieferungsverfahren wird in wesentliche Grundrechte der Betroffenen eingegriffen. Es bedeutet im Hinblick auf die Ungewissheit, das fremde Rechtssystem und die fremde Sprache eine enorme zusätzliche praktische und psychische Belastung für die betroffenen Personen. Sie sind während des Auslieferungsverfahrens häufig inhaftiert; die Gefangenentransporte sind langwierig und mit großen Strapazen verbunden. Neben dem Verlust von Arbeitsplatz und Wohnung – was eine häufige Folge jeder Inhaftierung ist – werden die Menschen in vielen Fällen aus ihrem sozialen und familiären Umfeld gerissen.

Diese Eingriffe wiegen besonders schwer, da ein EuHB zur Sicherung der Strafverfolgung bereits aufgrund geringfügiger Delikte erlassen und umgesetzt werden kann. So stützen sich europäische Haftbefehle

etwa auf Vorwürfe wegen Handeltreibens mit Kleinstmengen von Betäubungsmitteln[12] oder einfachen Diebstahlstaten.[13] Hier haben die Gerichte zwar den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, die Rechtsprechung wendet jedoch einen sehr großzügigen Maßstab an.

Diesen Eingriffen wird keine wesentliche Stärkung der Rechte des Betroffenen entgegengestellt. Vielmehr wird das Kräfteverhältnis des Einzelnen gegenüber den staatlichen Ermittlungsbehörden erneut zu Lasten des Betroffenen verschoben. Während Betroffene sich, – wenn überhaupt – vertreten durch EinzelanwältInnen, ohne vollständige Akteneinsicht, im Zweifel in Unkenntnis der Sprache und Rechtslage entweder des ersuchenden oder des ausliefernden Staates, in Haft befindet, stehen ihr/ihm europaweit vernetzte Strafverfolgungsbehörden gegenüber mit entsprechendem Zugriff auf Datenbanken und Zwangsmittel.

Letztendlich entscheidend ist jedoch, dass schon die Grundannahme, auf der die Regelung des europäischen Haftbefehls beruht, nämlich dass im Bereich der Strafverfolgung und -vollstreckung gewisse europäische Mindeststandards in allen europäischen Ländern für alle europäischen BürgerInnen gelten und daher gesetzliche Schutzmechanismen abgebaut und Eingriffsbefugnisse ausgeweitet werden können, eine Fiktion ist, die mit der – derzeitigen – europäischen Rechtswirklichkeit nichts zu tun hat.

Die Anwendung dieser Fiktion durch die Gerichte führt zu einer Perpetuierung dieser Ungleichheiten und gerade nicht zu deren Überwindung und zur ursprünglich angestrebten Schaffung eines einheitlichen Rechtsraumes. Neben weiteren Instrumenten der Strafverfolgungsbehörden, wie etwa der europäischen Ermittlungsanordnung sowie neuer Eingriffsrechte auf dem Gebiet der Datenspeicherung und -verarbeitung, ist das europäische Haftbefehlsverfahren damit paradigmatisch für die Durchsetzung einer „von oben“ angeordneten Vereinheitlichung des europäischen Rechtsraums, die sowohl eine ausreichende demokratische Legitimation als auch die effektive Gewährleistung rechtstaatlicher Garantien vermissen lässt.

---

12 vgl OLG Stuttgart: Beschluss v. 25.2.2010 (Az.: 1 Ausl (24) 1246/09), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2010, H. 22, S. 1617-1619

13 vgl. OLG Hamm: Beschluss v. 25.2.2010 (Az.: (2) 4 Ausl A 163/08 (89/09)), in: StV 2011, S. 173-175

Polizeiliche Todesschüsse 2017

Erneut Ungereimtheiten bei der offiziellen Zählung

von Otto Diederichs

16 Menschen starben im vergangenen Jahr aufgrund polizeilichen Schusswaffeneinsatzes. Das ist die höchste Zahl polizeilicher Todesschüsse seit 1999.

Gemäß der Schusswaffengebrauchsstatistik, die die Deutsche Hochschule für Polizei (DHPol) im Auftrag der Innenministerkonferenz erstellt, haben deutsche PolizistInnen 2017 insgesamt 13.513 Mal im Einsatz geschossen (2016: 12.750).[1] Der Großteil der Schüsse erfolgte wie üblich zum „Töten gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere" (2017: 13.400; 2016: 12.656). Ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr zeigt sich jedoch insbesondere bei den Schüssen auf Personen (2017: 75; 2016: 52) und – wenn auch weniger deutlich – bei den Schüssen auf Sachen, worunter auch der Einsatz gegen Fluchtfahrzeuge gerechnet wird (2017: 17; 2016: 15).[2]

Die Zahl der Verletzten beziffert die DHPol-Statistik mit 39 (2016: 29), die der Getöteten mit 14. Bereits im April hatte die *Neue Osnabrücker Zeitung* unter Berufung auf eine Umfrage „unter den Innenministerien und Polizeibehörden der Bundesländer" 15 Todesschüsse vermeldet.[3] Aus der Pressebeobachtung von Bürgerrechte & Polizei/CILIP ergab sich hingegen zunächst eine Zahl von 16 tödlich verlaufenen Schusswaffen-Einsätzen. Da die einzelnen Bundesländer der DHPol für ihre Statistik lediglich nackte Zahlen liefern und die Polizeihochschule darüber hinaus

1 DHPol-Schusswaffengebrauchsstatistik für 2017 v. 26.6.2018; Zahlen für 2016 siehe Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2016, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 113, September 2017, S. 49-53

2 „unzulässiger Schusswaffengebrauch" 2017: 1, 2016: 0; „unbeabsichtigte Schussauslösung": 2017:10, 2016: 4

3 Neue Osnabrücker Zeitung v. 21.4.2018

gehalten ist, keine weiteren Angaben zu machen, war eine Abklärung der Diskrepanzen über die DHPol nicht möglich.

Zusatzrecherchen

Stattdessen überprüften wir unsere Fallsammlung durch eine neuerliche Presserecherche: Ausgeschlossen werden konnte so ein fälschlich aufgenommener Fall aus Baden-Württemberg: Dabei hatte sich Mitte September in Steinheim bei der Festnahme eines Mannes, der zuvor auf einen Pizzaboten geschossen hatte, ein Schuss aus der Waffe eines Polizeibeamten gelöst, den Mann ins Gesicht getroffen und lebensgefährlich verletzt. Der genaue Hergang und sonstige Umstände des Falls blieben weitgehend ungeklärt.[4] Soweit ersichtlich, hat der Mann aber überlebt.

Die anschließende Umfrage bei den Innenministerien beziehungsweise Senatsinnenverwaltungen der Länder führte jedoch keineswegs zu einer Klärung der Diskrepanzen zwischen der offiziellen und unserer Zählung. Im Gegenteil: Das sächsische Innenministerium meldete einen zusätzlichen „tödlichen Fall von Schusswaffengebrauch durch Polizeibeamte“,[5] der uns bis dahin unbekannt geblieben war, weil die entsprechende Meldung nicht über die regionalen Medien hinausgekommen war (Fall 13 der Tabelle).[6]

Es bleibt also bei 16 polizeilichen Todesschüssen – das ist die höchste Zahl seit 1999. Damals waren 19 Menschen aufgrund polizeilicher Schüsse gestorben. Seitdem gab es nur noch sechsmal zweistellige Zahlen: 2004: 10 Fälle, 2007: 12, 2008: 10 und in den vergangenen drei Jahren 2015: 11, 2016: 13 und 2017: 16 Fälle. Ein Trend lässt sich daraus nicht ableiten, Besorgnis erregend bleiben die Zahlen dennoch. Dies umso mehr, als auch unter den 2017 bei Polizeieinsätzen getöteten Personen vier als psychisch labil oder auffällig galten und fünf weitere sich zumindest in einem vergleichbaren Zustand befanden (siehe Tabelle). Auch im Interesse der BeamtInnen wird sich die Polizeiausbildung um den polizeilichen Umgang mit psychisch kranken oder „verwirrten“ Personen kümmern müssen.

---

4 Stuttgarter Nachrichten v. 15. und 18.9.2017

5 Sächsisches Ministerium des Innern Pressestelle: E-Mail v. 9.8.2018

6 Polizei Sachsen: Pressemeldung v. 3.8.2017, Panorama Landkreis Görlitz v. 4.8.2017, Sächsische Zeitung v. 5.8.2017

Polizeiliche Todesschüsse 2017

Fall	**1**	**2**	**3**	**4**
Name/Alter	unbekannter Mann, 43 J.	Daniel. S., 25 J.	unbek. Einbrecher, 30 J.	Unbek. Einbrecher, 33 J.
Datum	08.01.2017	31.01.2017	19.02.2017	08.04.2017
Ort/Bundesland	Duisburg/NRW	Berlin	Herten/NRW	Pleidelsheim/Bad.-Württ.
Szenarium	Auf einer Polizeiwache stürmt ein Mann mit einem Messer auf zwei anwesende Polizeibeamte zu. Daraufhin schießen beide auf ihn, ein Schuss ist tödlich. Zuvor hatte der Mann bereits in der Nähe der Wache drei Menschen mit dem Messer verletzt.	NachbarInnen alarmieren die Polizei und Feuerwehr, nachdem ein psychisch auffälliger Mann damit gedroht hat, sich umzubringen. Als die Beamten gewaltsam in die Wohnung eindringen, greift der Mann sie mit einem Messer an. Daraufhin schießen die Beamten auf ihn.	Über den Notruf wird die Polizei über einen aktuellen Einbruch informiert. Als die Beamten eintreffen, werden sie von dem Täter sofort mit einem Messer angegriffen. Daraufhin schießen sie auf ihn und verletzen ihn so schwer, dass er noch vor Ort stirbt.	Beim Einbruch in ein Firmengebäude wird dessen Alarmanlage ausgelöst. Als die Polizei eintrifft, flüchten zwei der Einbrecher während ein dritter die Beamten mit einem Montiereisen angreift und einen von ihnen verletzt. Daraufhin schießt sein Kollege auf ihn. Trotz seiner Schussverletzung kann der Mann zunächst fliehen, wird kurze Zeit später jedoch gefunden und ins Krankenhaus gebracht, wo er etwa zwei Wochen später verstirbt.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein (Montiereisen)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
SondereinsatzbeamtIn	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete BeamtIn	Nein	Nein	Nein	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2017

Fall	**5**	**6**	**7**	**8**
Name/Alter	unbekannter Mann, 64 J.	unbekannter Mann, 30 J.	unbekannter Mann, 22 J.	unbekannter Mann, 61 J.
Datum	12.04.2017	16.04.2017	26.04.2017	04.05.2016
Ort/Bundesland	Beetzseeheide/Brbg.	Herne/NRW	Essen/NRW	Emmendingen/Bad.-Würt.
Szenarium	Als Polizeibeamte einen als vermisst gemeldeten Mann, der als suizidal gilt, in einem Waldstück auffinden, richtet er eine Schusswaffe auf sie. Als er diese trotz Aufforderung nicht ablegt, schießen die Beamten auf ihn. Trotz einer Schussverletzung kann er jedoch zunächst entkommen. Als angeforderte SEK-Beamte ihn erneut auffinden, zieht er erneut seine Waffe. Daraufhin erschießt ein SEK-Mann ihn.	PassantInnen informieren die Polizei über einen Mann, der sich auf einem Sperrmüllsofa sitzend, mit einem Messer selbst verletzt. Als die BeamtInnen eintreffen, greift er sie an, woraufhin ein Beamter auf ihn schießt. Der Mann stirbt später im Krankenhaus. Durch einen Querschläger wird zudem eine Beamtin leicht verletzt	Als eine wegen nächtlicher Ruhestörung eingesetzte Polizeistreife vor Ort eintrifft, wird sie von dem Ruhestörer mit einem Messer angegriffen. Einer der Beamten schießt auf ihn und verletzt ihn schwer. Trotz eingesetzter Rettungskräfte verstirbt der Mann vor Ort.	Die Polizei wird zu Hilfe gerufen, weil sich in einer Reha-Klinik für psychisch Kranke ein Patient aggressiv verhält. Als die Beamten eintreffen, greift der Mann sie mit einem Messer an. Als eingesetztes Pfefferspray keine Wirkung zeigt, schießt ein Beamter auf ihn und trifft ihn tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Ja	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein (Messer)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
SondereinsatzbeamtIn	Ja (SEK)	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete BeamtIn	Nein	Ja (Querschläger, verl.)	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2017

Fall	**9**	**10**	**11**	**12**
Name/Alter	unbekannter Mann, 40 J.	Mostafa J., 41 J.	Daniel H., 28 J.	Rozaba S., 34 J.
Datum	22.05.2017	03.06.2017	11.07.2017	30.07.2017
Ort/Bundesland	Bonn/NRW	Arnschwang/Bayern	Weddersleben/Sn.-Anhalt	Konstanz/Baden-Württ.
Szenarium	Die Polizei wird von NachbarInnen gerufen, die in einer Wohnung laute Geräusche hören. Da niemand öffnet, betreten die Polizisten die Wohnung über den Balkon. Drinnen finden sie die Leichen einer Frau und ihres Kindes. In einem anderen Zimmer hat sich der Vater eingeschlossen. Als die Beamten die Tür gewaltsam öffnen, kommt es zu „einer kurzen konfrontativen Situation“ in deren Verlauf der Mann erschossen wird.	In einer Flüchtlingsunterkunft bringt ein Asylbewerber ein fünfjähriges Kind in seine Gewalt und verletzt es tödlich. Als der Mann auch die Mutter mit einem Messer angreift, wird er von Beamten mit mehreren Schüssen erschossen.	Die Polizei wird alarmiert, weil ein Mann ein Familienmitglied mit einer Waffe bedroht. Als eingesetzte SEK-Beamte eintreffen, werden sie mit einer automatischen Waffe beschossen, wobei ein Beamter schwer verletzt wird. Im anschließenden Schusswechsel wird der Angreifer getötet.	Ein mit einer Machete bewaffneter Mann randaliert in einem Wohnhaus. Als mehrere Streifenwagen eintreffen, befindet sich der Mann wieder im Freien und wird aufgefordert seine Waffe niederzulegen. Nach dem Einsatz von Pfefferspray kommt er der Aufforderung zwar nach, zieht jedoch ein Messer und stürmt auf die Polizisten zu. Ein Beamter gibt zwei Schüsse auf ihn ab und trifft ihn in den Oberkörper. Er stirbt vor Ort.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (weiteres unklar)	Nein (Messer)	Ja (automat. Kriegswaffe)	Ja
Schusswechsel	Nein	Nein	Ja	Ja
SondereinsatzbeamtIn	Nein	Nein	Ja	Nein
Verletzte/getötete BeamtIn	Nein	Nein	Ja	Ja
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Ja	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2017

Fall	**13**	**14**	**15**	**16**
Name/Alter	unbekannter Mann, 23 J.	Borak G., 45 J.	unbekannter Mann, 54 J.	Unbekannter Mann, 19 J.
Datum	03.08.2017	04.10.2017	24.10.2017	28.10.2017
Ort/Bundesland	Mittelherwigsdorf/Sachs.	Hamburg	Alsfeld/Hessen	Mörfelden-Walldorf/Hess.
Szenarium	Die Polizei wird zu einer häuslichen Auseinandersetzung gerufen, bei der ein Sohn seine Mutter bedroht und mutmaßlich auch angreift. Als die Beamten eintreffen, geht der als psychisch labil geltende Mann mit einem erhobenen Fleischermesser auf sie zu. Daraufhin gibt ein Beamter aus kurzer Entfernung drei Schüsse ab, die den Mann in den Oberkörper treffen. Er verstirbt noch vor Ort.	Einem psychisch auffälligen Mann wird im Krankenhaus die Zwangsunterbringung mitgeteilt. Daraufhin bedroht er das Personal mit zwei Messern. Als der Pfefferspray-einsatz durch die gerufenen Polizisten wirkungslos bleibt, versuchen sie ihn mit ihren Einsatzschildern in eine Ecke zu drängen. Ein Beamter wird durch einen Messerstich leicht verletzt. Die Polizisten schießen auf den Mann, der trotz Notoperation stirbt.	Die Polizei wird alarmiert, weil in einem Nachbarhaus ein betrunkener Mann herumschießt. Versuche, den Mann in Gesprächen zu beruhigen, scheitern. Schließlich schießt er auf die Beamten und wird in dem sich anschließenden Schusswechsel getötet.	Bei dem Versuch, seinen Rucksack gegen einen Diebstahl zu verteidigen, wird ein junger Mann durch einen Messerstich leicht verletzt. Als Polizeibeamte den mutmaßlichen Täter wenig später entdecken und festnehmen wollen, eskaliert die Situation aus unbekannten Gründen. Alle drei Beamten schießen auf den Mann, der von acht Kugeln getroffen wird. Gegen die Beamten wird wegen Totschlags ermittelt.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Ja	Nein (Messer)
Schusswechsel	Nein	Nein	Ja	Nein
SondereinsatzbeamtIn	Nein	Ja	Nein	Nein
Verletzte/getötete BeamtIn	Nein	Ja	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Ja	Nein	Nein

Kein Ende der Erfassungsdefizite

Politisch umkämpft: Das reale Ausmaß rechter und rassistischer Gewalt

von Heike Kleffner

Seit Januar 2017 gilt für PolizeibeamtInnen bundesweit ein reformiertes Definitionssystem zur Erfassung politisch motivierter Kriminalität (PMK). Doch trotz einiger wichtiger Neuerungen ist die Diskrepanz zwischen den Behördenstatistiken zu rechter Gewalt und rechten Tötungsdelikten und den Zahlen unabhängiger NGOs und JournalistInnen unverändert hoch.

Die vom Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz Hans-Georg Maaßen und dem sächsischen Ministerpräsident Michael Kretschmer losgetretene Desinformationskampagne zur rassistischen Hetzjagd in Chemnitz im August 2018 hat es erneut deutlich gemacht: Die Frage, wie Strafverfolgungsbehörden politisch rechts, rassistisch und antisemitisch motivierte Gewalt erfassen, wie das reale Ausmaß rassistischer Alltagsgewalt vermessen wird, ist hochpolitisch und ein zentraler Schauplatz eines Kampfes um die politische Deutungshoheit.

Die Bilanz ist erschreckend: Weit mehr als 90 rassistische, rechte und antisemitisch motivierte Angriffe und Bedrohungen haben die unabhängigen Opferberatungsstellen allein in den vier Spätsommerwochen nach dem gewaltsamen Tod von Daniel H. (35) in Chemnitz und dessen Instrumentalisierung durch die extreme Rechte registriert.[1] Allein in Chemnitz, der mit knapp 250.000 EinwohnerInnen drittgrößten Stadt Sachsens, kam es zwischen dem 24. August und dem 25. September 2018 zu mindestens 34 überwiegend rassistisch motivierten Körperver-

1 vgl. Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG): Presseerklärung v. 26.9.2018, siehe www.verband-brg.de. Das dürfte lediglich eine vorläufige Bilanz sein, da es sowohl bei Opferberatungsstellen als auch Strafverfolgungsbehörden erfahrungsgemäß zu Nachmeldungen kommt.

letzungs- und Bedrohungsdelikten.[2] Rassistisch motivierte Gewalt ist nicht nur in Ostdeutschland ein massives Problem: In Bayern registrierten die Beratungsstellen BUD und before e.V. im selben Zeitraum mindestens elf rechte und rassistische Angriffe; darunter den auf den ehemaligen Fußballprofi George Mbwando, der am 26. August 2018 einer Gruppe US-amerikanischer FreundInnen ein Volksfest in Manching-Oberstimm zeigen wollte und dabei von sechs Männern rassistisch beleidigt, mit dem Tod bedroht und ins Gesicht geschlagen wurde.[3]

Völlig ungewiss ist jedoch, ob und in welchem Ausmaß die Strafverfolgungsbehörden die von den Opferberatungsstellen öffentlich dokumentierten Gewalttaten dann auch in der Kategorie „Politisch motivierte Kriminalität – Rechts" (PMK Rechts) an die zuständigen Landeskriminalämter melden. Ebenso ungewiss ist, ob die von organisierten RassistInnen, Neonazis und rassistischen GelegenheitstäterInnen aller Altersstufen verübten Angriffe dann auch im kommenden Frühjahr in den Jahresstatistiken des Bundeskriminalamtes (BKA) und der Landeskriminalämter (LKA) als „politisch motiviert" ausgewiesen werden. Denn auch nach der jüngsten Reform des PMK-Rechts-Definitionssystems und deren bundesweiter Einführung im Januar 2017 gleicht die Erfassung von PMK-Rechts-Gewalttaten oftmals einem Lotteriespiel mit ungewissem Ausgang.

Dabei war die Empfehlung Nr. 4 des ersten NSU-Untersuchungsausschusses im Bundestag im Bereich Polizei eindeutig gewesen: Notwendig sei erstens „die grundlegende Überarbeitung des ‚Themenfeldkatalogs PMK' – unter Hinzuziehung von Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft". Zweitens rate „der Ausschuss dazu, einen verbindlichen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz einzuführen (ggf. eine ‚Verlaufsstatistik PMK') – zumindest bei PMK-Gewaltdelikten."[4]

Abschied von der Extremismusdoktrin

Knapp drei Jahre dauerte der Evaluations- und Beratungsprozess zur Reform des Definitionssystems in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

2 vgl. RAA Sachsen: Presseerklärung v. 3.9.2018, www.raa-sachsen.de/aktuelles.html

3 vgl. u.a. die München-Chronik (https://muenchen-chronik.de/chronik) sowie Verband a.a.O. (Fn. 1); zum Angriff auf George Mbwando vgl. u.a. donaukurier.de v. 28.8.2018

4 vgl. BT-Drs. 17/14600 v. 22.8.2013, S. 861

„KPMD-PMK“ (Kriminalpolizeilicher Meldedienst – Politisch Motivierte Kriminalität). Unter Federführung des BKA wurden auch WissenschaftlerInnen wie der Trierer Soziologe Roland Eckert und der Berliner Politikwissenschaftler Michael Kohlstruck sowie VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen angehört. Zum 1. Januar 2017 ist nun eine reformierte PMK-Rechts-Definition bundesweit einheitlich in Kraft getreten. Die daraus resultierenden Veränderungen wurden bislang jedoch weder im öffentlichen und akademischen Diskurs ausreichend rezipiert noch sind sie in der polizeilichen Praxis durch umfassende Schulungen verankert worden.

Beides wäre jedoch dringend nötig, denn das Definitionssystem weist einige wichtige Neuerungen auf. Diese waren sowohl von den spezialisierten Beratungsstellen als auch von KriminologInnen und SoziologInnen nach der ersten umfassenden Reform des PMK-Rechts-Erfassungssystems im Jahr 2001 und den kleineren Reformen von 2002, 2004 und 2015 vehement eingefordert worden.[5] Es ist daher durchaus angemessen, die Veränderungen im PMK-Rechts-Definitionssystem als Teilerfolg eines fast zwei Jahrzehnte währenden Ringens der unabhängigen Opferberatungsstellen um die Anerkennung des realen Ausmaßes rechter Gewalt zu bezeichnen.

Mit dem neuen Definitionssystem verabschieden sich die Strafverfolgungsbehörden zum einen deutlich vom Extremismusbegriff. Die „Begriffe Extremismus und Terrorismus“ hätten „im Bereich des Polizeilichen Staatsschutzes ihre Klassifizierungsfunktion nur noch bedingt“ erfüllt, stellt das BKA fest. Weiter heißt es dazu: „Bereiche wie fremdenfeindliche Straftaten oder Straftaten im Zusammenhang mit Protesten gegen die Nutzung der Kernenergie, der Tierhaltung oder der Gentechnik“ seien bis zur Einführung des Definitionssystems PMK „uneinheitlich erfasst“ worden und „erfordern eine Veränderung der zu verwendenden Terminologie, insbesondere die Loslösung von der bis dahin dominierenden Orientierung am Extremismusbegriff hin zu einem Definitionssystem, welches das tatauslösende politische Element in den

5 vgl. Kleffner, H.; Holzberger, M.: War da was? Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten. in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 56-64; Lang, K.: Defizite in der Verfolgung rassistischer Straftaten, o.O. 2015, http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Hintergrundpapier-Dr-Kati-Lang.pdf

Mittelpunkt stellt."[6] Die Definition „Politisch motivierter Kriminalität" lautet nunmehr:

> „Der Politisch motivierten Kriminalität werden **Straftaten** zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie
> - den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen, der Erreichung oder Verhinderung politischer Ziele dienen oder sich gegen die Realisierung politischer Entscheidungen richten,
> - sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. eines ihrer Wesensmerkmale, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes zum Ziel haben,
> - durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
> - gegen eine Person wegen ihrer/ihres zugeschriebenen oder tatsächlichen politischen Haltung, Einstellung und/oder Engagements, Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit, Weltanschauung, sozialen Status, physischen und/oder psychischen Behinderung oder Beeinträchtigung, sexuellen Orientierung und/oder sexuellen Identität oder äußeren Erscheinungsbildes, gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.*
> Darüber hinaus werden Tatbestände gem. §§ 80-83, 84-86a, 87-91, 94-100a, 102-104a, 105-108e, 109-109h, 129a, 129b, 234a oder 241a StGB erfasst, weil sie Staatsschutzdelikte sind, selbst wenn im Einzelfall eine politische Motivation nicht festgestellt werden kann." [7]

Ferner sind die Strafverfolgungsbehörden nunmehr erstmals aufgefordert – wenn auch nur in einer Fußnote (*) zur obigen Definition – „bei der Würdigung der Umstände der Tat neben anderen Aspekten auch die Sicht der/des Betroffenen mit einzubeziehen".

Eine weitere wesentliche Veränderung ist der lange angemahnte Verzicht auf die direkte Übersetzung des Begriffs „race" aus der „Hate Crime"-Definition des FBI in den USA und des Crown Prosecutor in Großbritannien als „Rasse". Stattdessen lauten die Merkmale nunmehr „Nationalität" und „ethnische Herkunft".[8] Weitere Tatmerkmale, die

---

6 vgl. Bundeskriminalamt, Kommission Staatsschutz: Definitionssystem Politisch motivierte Kriminalität, Stand 8.12.2016, S. 4

7 ebd., S. 5f.

8 Die britische Hate Crime Definition lautet wörtlich: „Any criminal offence which is perceived by the victim or any other person, to be motivated by hostility or prejudice, based on a person's disability or perceived disability; race or perceived race; or religion or

nunmehr ergänzt beziehungsweise genauer ausgeführt werden, sind „physische und/oder psychische Behinderungen oder Beeinträchtigung“ des Opfers sowie die „sexuelle Orientierung und/oder sexuelle Identität“ oder das „äußere Erscheinungsbild“ eines beziehungsweise einer Betroffenen. Besonders deutlich werden die Unterschiede, wenn man sich noch einmal den Wortlaut der von 2001 bis Ende 2016 gültigen PMK-Definition vergegenwärtigt:

> „... wenn die Tatumstände und/oder die Tätereinstellung Anhaltspunkte dafür bieten, dass sie ... gegen eine Person gerichtet sind wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.“

Wahrnehmungsdefizite und Erfassungslücken

Auch im so genannten Themenfeldkatalog,[9] der allerdings bislang als „Verschlusssache – nur für den Dienstgebrauch“ einer öffentlichen Kontrolle entzogen und lediglich in Ausschnitten durch Kleine Anfragen bekannt geworden ist – hat es Veränderungen gegeben: So ist beispielsweise Antiziganismus in den Katalog aufgenommen und der Oberbegriff „Ausländer-/Asylthematik“ unter anderem in die Unterthemen „Unterbringung von Asylbewerbern“ und „gegen Asylunterkünfte“ untergliedert worden.[10] Doch die Einführung eines der Realität politisch rechts, rassistisch und antisemitisch motivierter Gewalt wesentlich besser entsprechenden polizeilichen Definitionssystems ändert nichts daran, dass

---

perceived religion; or sexual orientation or perceived sexual orientation or transgender identity or perceived transgender identity.“ (www.cps.gov.uk/hate-crime) Das FBI definiert Hate Crimes wie folgt: „A hate crime is a traditional offense like murder, arson, or vandalism with an added element of bias. For the purposes of collecting statistics, the FBI has defined a hate crime as a “criminal offense against a person or property motivated in whole or in part by an offender’s bias against a race, religion, disability, sexual orientation, ethnicity, gender, or gender identity.“ (www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes) Zur Kritik und Problematik der direkten Übersetzung von „race“ mit „Rasse“ statt „ethnischer Herkunft“ vgl. u.a. Cremer, H.: Zur Problematik des Begriffs Rasse in der Gesetzgebung, https://heimatkunde.boell.de/2008/11/18/zur-problematik-des-begriffs-rasse-der-gesetzgebung.

9 vgl. u.a. BT-Drs. 17/14543 v. 9.8.2013

10 vgl. u.a. BT-Drs. 18/7000 v. 14.12.2015

nach wie vor erhebliche behördliche Erfassungs- und Wahrnehmungsdefizite bestehen.

Deutlich wird dies nicht nur daran, dass die unabhängigen, spezialisierten Beratungsstellen auch für 2017 – wie schon seit vielen Jahren – rund ein Drittel mehr rechte Gewalttaten als die Strafverfolgungsbehörden und die Verfassungsschutzämter registriert haben.[11] Und das, obwohl sowohl die Definition politisch rechtsmotivierter und rassistischer Gewalt der Beratungsstellen als auch die Liste der zu erfassenden Gewaltstraftaten eng angelehnt sind an jene des polizeilichen Definitionssystems.[12] Gezählt werden auch hier ausschließlich Gewalttaten, mehr als zwei Drittel davon sind auch bei den Strafverfolgungsbehörden durch Anzeigen bekannt. Beim Gewaltbegriff orientieren sich die Opferberatungsstellen an den Straftatbeständen des Strafgesetzbuches, um Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit mit den behördlichen Zahlen zu gewährleisten. Ausnahmen von den Gewaltstraftaten-Katalogdelikten der Behörden bilden existenzbedrohende Sachbeschädigungen – wie Brandanschläge auf Imbisse und Gaststätten – sowie schwere, mehrfache Nötigungen und Bedrohungen, die jedoch lediglich einen kleinen Teil der von den Beratungsstellen erfassten Taten ausmachen. Der zentrale Unterschied: Bei der Betrachtung der „Umstände der Tat“ und der „Einstellung des Täters“ ist für die Beratungsstellen die Wahrnehmung der Betroffenen, also die Opferperspektive, ausschlaggebend.

Die tödliche Dimension rechter Gewalt

Besonders dramatisch ist die Erfassungs- und Anerkennungslücke bei der tödlichen Dimension rechts, rassistisch und antisemitisch motivierter Gewalt. Während die Bundesregierung im Juni 2018 auf eine entsprechende Kleine Anfrage von Petra Pau (MdB/DIE LINKE) erklärte, zwischen 1990 und 2018 wären 83 Menschen durch PMK-Rechts-Tötungsdelikte ums Leben gekommen,[13] gehen die aktuellen Ergebnisse

11 vgl. etwa VBRG: Presseerklärung v. 3.4.2018 (www.verband-brg.de). Übersicht des unabhängigen Monitorings der Mobilen Opferberatung zum Ausmaß rechter Gewalt in Sachsen-Anhalt seit 2003: Mobile Opferberatung: Pressemitteilung v. 4.3.2018 zur „Jahresstatistik 2017“, www.mobile-opferberatung.de/infomaterial/pressemitteilungen

12 vgl. www.verband-brg.de/index.php/monitoring sowie BMI: Entwicklung der PMK Rechts Hasskriminalität 2001 bis 2017, www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017-hasskriminalitaet-2001-2017.html

13 vgl. BT-Drs. 19/2769 v. 15.6.2018

des Langzeitrechercheprojekts von Tagesspiegel und ZEIT-Online von mindestens 169 Todesopfern[14] im selben Zeitraum sowie 61 Verdachtsfällen aus.[15] Solche Diskrepanzen bestanden seit Beginn der Langzeitdokumentation im September 2000: Die AutorInnen von Tagesspiegel und damals noch Frankfurter Rundschau hatten seinerzeit 99 Todesopfer im Zeitraum von 1990 bis zum Sommer 2000 erfasst, während die Bundesregierung von lediglich 38 Getöteten ausging.[16]

Am Beispiel der 85-jährigen Ruth K., die in Folge eines rassistisch motivierten Brandanschlags in einem Mehrfamilienhaus am 1. März 2017 in Döbeln starb, der eigentlich einem ebenfalls im Haus lebenden iranischen Flüchtling galt, wird deutlich, warum die durch den ersten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschuss im September 2013 dringend angemahnte Verlaufsstatistik bei der Erfassung von PMK-Rechts Gewalt- und Tötungsdelikten so notwendig ist. Wenige Monate nach dem Brandanschlag und dem Tod der alten Dame hatte die zuständige Kriminalpolizei Chemnitz eine 70-jährige Hausbewohnerin unter anderem mit Hilfe von Telekommunikationsüberwachung und von ihr fabrizierten Bekennerbriefen, mit denen sie den Tatverdacht auf „Ausländer“ lenken wollte, überführt. In der Anklage der Staatsanwaltschaft Chemnitz, in der Hauptverhandlung und im Urteil des Landgerichts Chemnitz vom März 2018, mit dem die 70-Jährige zu neun Jahren Haft verurteilt wurde, war „Ausländerhass“ eindeutig als das zentrale Tatmotiv benannt worden.[17] Dennoch dauerte es eineinhalb Jahre, bis die sächsische Staatsregierung Ruth K. im November 2018 offiziell als Todesopfer rechter Gewalt anerkannte. Zur Begründung verwies die Staatsregierung – nicht sonderlich glaubwürdig – darauf, dass „Ausländerhass“ erst im Strafprozess als Motiv bekannt geworden sei.[18] Der Untersuchungsausschuss hatte in Bezug auf den gesamten Untersuchungszeitraum kritisiert, dass „die Erfassung rechtsmotivierter Straftaten ... bislang rein polizeilich

14 vgl. Jansen, F.; Kleffner, H.; Staud, T.; Radke, J.: Todesopfer rechter Gewalt seit 1990, Tagesspiegel.de v. 27.9.2018, www.tagesspiegel.de/politik/interaktive-karte-todesopfer-rechter-gewalt-in-deutschland-seit-der-wiedervereinigung/23117414.html

15 vgl. dieselben: Erstochen, erschlagen, verbrannt, Zeit.de v. 28.9.2018, www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-09/rechtsxtremismus-todesopfer-gewalt-verdacht

16 vgl. u.a. Aufstellung in BT-Drs. 16/14122 v. 7.10.2009

17 Zeit.de v. 30.9.2018: www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-09/ rechtsextremismus-rassismus-brandstiftung-statistik-landeskriminalamt-sachsen-kritik

18 vgl. www.tagesspiegel.de/politik/todesopfer-rechter-gewalt-es-wird-geleugnet-getrickst-und-verharmlost/23595512.html

über das derzeitige Definitionssystem PMK (Politisch motivierte Kriminalität), das große Schwächen hat", erfolge. Dies zeige „sich exemplarisch an der Debatte um die Anerkennung der Todesopfer rechter Gewalt seit 1990." Der Ausschuss riet daher dazu, „einen verbindlichen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz einzuführen (ggf. eine ‚Verlaufsstatistik PMK') – zumindest bei PMK-Gewaltdelikten."[19]

Vermutlich hätte eine derartige Verlaufsstatistik beziehungsweise ein verbindlicher Austausch zwischen Polizei und Justiz zumindest im Fall der 85-jährigen Ruth K. zu einer schnelleren Anerkennung als Todesopfer rechter Gewalt führen können. Denn die Generalstaatsanwaltschaft Dresden hatte den Tod der 85-Jährigen schon in der justizeigenen Statistik für 2017 als rechtsmotiviertes Tötungsdelikt geführt – im Gegensatz zu dem für die Weitermeldungen ans BKA und die Bundesstatistik zuständige Landeskriminalamt Sachsen.[20]

Dabei sieht die auch als Konsequenz aus den Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschuss im Jahr 2015 umgesetzte Änderung von Nr. 207 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) vor, „dass die Staatsanwaltschaft bei politisch motivierten Straftaten gegen das Leben … und gemeingefährlichen PMK-Delikten nach den §§ 306 ff. des Strafgesetzbuchs … alsbald nach Abschluss des Verfahrens dem BKA die Verfahrensakten zur Auswertung übersendet." Die Bundesregierung räumte jedoch 2017 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Lazar (Bündnis 90/Die Grünen) ein:

> „Die Gewaltdelikte im Sinne des KPMD-PMK – Körperverletzungen, Brand- und Sprengstoffdelikte, Landfriedensbruch, Gefährliche Eingriffe in den Schiffs-, Luft-, Bahn- und Straßenverkehr, Freiheitsberaubung, Raub, Erpressung, Widerstandsdelikte, Sexualdelikte – umfassen jedoch einen wesentlich größeren Deliktsbereich als den in Nummer 207 RiStBV enumerativ aufgelisteten Tatbestände. Ein belastbarer, flächendeckender Überblick über den weiteren Verfahrensverlauf, ist daher bereits auf Grundlage von Rückmeldungen gemäß Nummer 207 RiStBV nicht möglich."

Die Änderung habe „in der Praxis noch nicht die erwünschte Verbesserung des Informationsflusses" erbracht. Daher setze sich die Bundesregierung für eine erneute Änderung von Nr. 207 RiStBV ein, wonach

---

19 vgl. BT-Drs. 17/14600 v. 22.8.2013, S. 861

20 vgl. Kleffner, H.: Die Stille nach dem Brand, Tagesspiegel.de v. 2.10.2018, www.tagesspiegel.de/politik/rechtsextremismus-die-stille-nach-dem-brand/23139172.html

anstelle der Übersendung der gesamten Verfahrensakten zunächst durch die Staatsanwaltschaften die Abschlussentscheidung übersandt werden sollen. „Außerdem setzt sich die Bundesregierung gegenüber den Ländern dafür ein, dass der Straftatenkatalog in Nummer 207 RiStBV entsprechend der Straftatenliste im Definitionssystem PMK erweitert wird." Ziel sei es, die „Abschlussentscheidungen bei allen PMK-Gewaltdelikten auswerten zu können."[21]

Das Informationsdefizit zwischen Polizei und Justiz hatte sich auch schon bei der behördlichen Überprüfung rechter Tötungsdelikte seit 1990 in Sachsen und Sachsen-Anhalt – einer Konsequenz aus der nicht erkannten rechtsterroristischen und rassistischen Motivation für die NSU-Mordserie – als eine Ursache mangelnder staatlicher Anerkennung von Todesopfern rechter Gewalt erwiesen. Im Februar 2012 hatte das Dresdener Innenministerium dann mit dem syrischen Asylsuchenden Achmed Bachir[22] und dem 17-jährigen Punk Patrick Thürmer zwei Todesopfer rechter Gewalt anerkannt, die 1996 und 1999 in Leipzig und in Hohenstein-Ernstthal nach Angriffen durch polizeibekannte Naziskins gestorben waren. Die späte PMK-Rechts-Bewertung, so das Sächsische Innenministerium, sei „damit zu erklären, dass diesmal zusätzlich die hierzu ergangenen Urteile der Strafgerichte beigezogen und in die Überprüfung einbezogen wurden."[23] Das sachsen-anhaltinische Innenministerium erkannte nach Prüfung durch das LKA und den Generalstaatsanwalt in Naumburg nachträglich drei Todesopfer an: Matthias Lüders (21), der im April 1993 bei einem Angriff von Naziskins auf eine als „linker Treffpunkt" bekannte Diskothek in Obhausen (Saalekreis) mit einem Baseballschläger erschlagen wurde,[24] sowie zwei weitere Tötungsdelikte aus dem Jahr 1999 an Menschen mit geistiger Beeinträchtigung.[25]

Auch die wegweisenden, umfassenden wissenschaftlichen Überprüfungen der journalistischen und zivilgesellschaftlichen Recherchen durch das Moses-Mendelssohn-Zentrum in Potsdam und das Zentrum für

21 BT-Drs. 18/ 11339 v. 28.2.2017

22 vgl. tagesspiegel.de v. 27.9.2018: www.tagesspiegel.de/politik/interaktive-karte-todesopfer-rechter-gewalt-in-deutschland-seit-der-wiedervereinigung/23117414.html

23 Mitteilung des Sächsischen Staatsministerium des Innern an den Vorsitzenden des Innenausschusses im Sächsischen Landtag v. 8.2.2012

24 vgl. „Wir erinnern an Opfer rechter Gewalt in Sachsen-Anhalt", www.rechte-gewalt-sachsen-anhalt.de/todesopfer/matthias-lueders

25 vgl. www.rechte-gewalt-sachsen-anhalt.de/todesopfer/hans-werner-gaertner und www.rechte-gewalt-sachsen-anhalt.de/todesopfer/joerg-danek

Antisemitismusforschung an der TU Berlin zu Todesopfern rechter Gewalt in Brandenburg und Berlin haben 2015 und 2018 jeweils zur nachträglichen Anerkennung von neun beziehungsweise sieben Todesopfern rechter Gewalt durch die Behörden geführt.[26] Dies gilt im Übrigen auch für die Anerkennung der neun Opfer des Attentats am Münchener Olympia-Einkaufszentrum (1972) am 22. Juni 2016 durch das Bundesamt für Justiz, nachdem drei Wissenschaftler in unabhängigen Gutachten zu dem Ergebnis gekommen waren, dass Ausgangspunkt der Tat das extrem rechte Weltbild des Täters gewesen sei.[27]

Was getan werden muss

Die Frage der Wahrnehmung und Erfassung von PMK Rechts Gewalttaten ist auch eng mit der Frage einer effektiven Strafverfolgung verbunden. Dies gilt auch für die Wahrnehmung und Berücksichtigung der Opferperspektive: Nur dort, wo die Betroffenen und ihre Einschätzungen zur Tatmotivation von AngreiferInnen angemessen berücksichtigt werden, ist eine effektive Strafverfolgung überhaupt möglich. Besonders dramatisch erinnert die Ignoranz der StrafverfolgerInnen im NSU-Komplex daran, wie notwendig es ist, die Opferperspektive miteinzubeziehen. Aus der Fußnote zur Berücksichtigung der Wahrnehmung der Betroffenenperspektive in der BKA-Definition muss also ein Satz im Hauptteil werden. Darüber hinaus sollte das BKA den Begriff „fremdenfeindlich“ endlich zugunsten des Begriffs „Rassismus“ aufgeben, um das Othering der TäterInnen gegenüber den Opfern rassistischer Gewalt nicht weiter zu verstärken und die Definitionen der Realität der Opfergruppen rassistischer Gewalt endlich anzupassen.

---

26 vgl. Kopke, C.; Schulz, G.: Überprüfung umstrittener Altfälle: Todesopfer rechtsextremer bzw. rassistischer Gewalt im Land Brandenburg seit 1990, https://mik.brandenburg.de/media_fast/4055/MMZ_Abschlussbericht.pdf. Feldmann, D. u.a.: Klassifikation politisch rechter Tötungsdelikte: Berlin 1990 bis 2008, https://depositonce.tu-berlin.de/ bitstream/11303/7111/3/Klassifikation_politsch_rechter_Toetungsdelikte.pdf. In den jeweiligen Studien setzen sich die WissenschaftlerInnen ebenfalls dezidiert mit den polizeilichen PMK-Rechts-Erfassungsproblemen auseinander, beziehen sich dabei aber aufgrund des Untersuchungszeitraums auf die PMK-Rechts-Definition, die bis 2017 gültig war und fordern jeweils Erweiterungen und Änderungen.

27 vgl. die Gutachten von Christoph Kopke, Matthias Quent und Fabian Hartleb: https://-www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Fachstelle-fuer-Demokratie/Kampagnen/Expertengespr-ch--Hintergr-nde-und-Folgen-des-OEZ-Attentats-.html

Dringend notwendig sind darüber hinaus flächendeckende Schulungen aller mit dem PMK-Meldesystem befassten PolizeibeamtInnen. In den Leitungsebenen von Polizei und Behörden braucht es ein klares Bekenntnis zur Umsetzung des PMK-Rechts-Katalogs in allen Bundesländern. Dessen Klassifikation als Verschlusssache ist aufzuheben. Und nicht zuletzt sollten die PMK-Rechts-Kriterien, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, endlich auch in den Bundesländern retroaktiv auf alle von Medien und Zivilgesellschaft recherchierten Tötungsdelikte seit 1990 angewandt werden, in denen bislang eine unabhängige Überprüfung nicht stattgefunden hat.[28]

28 Dieser Artikel beruht in Teilen auf einem Vortrag der Autorin bei der Konferenz „Gewalt gegen Minderheiten“ des Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (IDZ) Jena am 21.9.2018.

Inland aktuell

Mehr Polizeipanzer

Mehrere Dutzend Polizeistandorte in Deutschland werden mit neuen Radpanzern ausgestattet.[1] Die Bereitschaftspolizeien der Länder erhalten erstmals 45 Fahrzeuge, die Bundespolizei erhöht ihren Bestand außerdem um zehn „geschützte" Geländewagen und Personentransportfahrzeuge. Mit dem Großauftrag will das Bundesinnenministerium (BMI) den seit 1984 von Bund und Ländern genutzten „Sonderwagen 4" (SW 4) ersetzen. Die neuen Fahrzeuge werden dementsprechend vom BMI als „Sonderwagen 5" (SW 5) bezeichnet. Die Bundespolizei will diesen Begriff jedoch nicht verwenden. Welche Firma den Zuschlag für den SW 5 bekommt, soll eine Ausschreibung ergeben.

Schon jetzt nutzt die Bundespolizei an einigen Flughäfen zehn leicht gepanzerte „Eagle IV" des Schweizer Herstellers General Dynamics European Land Systems. Mitunter werden die Fahrzeuge auch bei polizeilichen Großlagen wie dem G20-Gipfel eingesetzt. Die Bundespolizei hat für die Sicherung von Flughäfen außerdem sieben „ENOK 6.1" von Mercedes-Benz beschafft und bewaffnet. Zu den möglichen Herstellern des neuen Radpanzers SW 5 gehört auch die Firma Achleitner aus Österreich. Ihr „Survivor I" ist bereits für eine Million Euro bei der Hamburger Polizei im Einsatz und wurde beim G20-Gipfel zum Transport von Spezialeinsatzkräften aus der Garage geholt. Auch das Sondereinsatzkommando der Polizei Brandenburg hat einen „Survivor I" gekauft. Schließlich hat Rheinmetall zusammen mit Achleitner den „Survivor R" entwickelt. Das schwer gepanzerte Fahrzeug gehört zur Klasse der „Minen widerstehenden und Hinterhalt-geschützten Fahrzeuge" (MRAP) und ist mit rund 15 Tonnen der schwerste in Deutschland genutzte Radpanzer. Neben der sächsischen Polizei, die zwei „Survivor R" für ihre SEKs anschaffte, gehört auch die Berliner Polizei zu den Käufern.

1 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/38 v. 13.6.2018

Die Beschaffung der neuen „Sonderwagen“ für die Bereitschaftspolizeien wird über das Verwaltungsabkommen der Länder mit der Bundesregierung umgesetzt. Der 1950 erstmals geschlossene und mehrmals erneuerte Vertrag regelt die Möglichkeiten, in denen der Bund den Ländern polizeiliche Weisungen erteilen kann. Als Gegenleistung finanziert das BMI „Führungs- und Einsatzmittel“ für die Bereitschaftspolizeien. Zuständig ist der Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder, der beim BMI angesiedelt ist. (Matthias Monroy)

Camp als Versammlung

Auch im Zusammenhang mit den Protesten gegen die Rodung des „Hambacher Forsts“ im Braunkohleabbaugebiet „Tagebau Hambach“ gab es Streit um die Durchführung von Protestcamps. In der Sache unterlagen dabei die VeranstalterInnen des Camps: In einem Eilantrag wollten diese erreichen, ihr „Camp für Energietransformation“ wie von ihnen geplant in den „Rurwiesen“, 13 Kilometer entfernt von der Auftaktkundgebung der Großdemonstration am 27. Oktober in Buir, durchführen zu dürfen. Das Gericht lehnte den Antrag ab und verwies die Camp-OrganisatorInnen auf den ihnen von der Polizei zugewiesenen Ersatzstandort „Merscher Höhe“. Das Umweltamt des Kreises Düren hatte Umweltschutzgründe gegen die Nutzung der „Rurwiesen“ geltend gemacht.

Bemerkenswert an dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen ist allerdings, dass das Gericht das Camp als (schützenswerte) Versammlung wertete.[2] Die Wahl von Ort, Zeitpunkt sowie Art und Inhalt der Veranstaltung sei aber mit anderen Rechtsgütern abzuwägen. Das Gericht spricht in seiner Mitteilung zum Urteil (die Begründung lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor) von einer „Dauerversammlung“, die dort weitere kleinere Veranstaltungen zum Gegenstand habe.

Gar nicht problematisiert wurde hierbei, dass mit einer solchen Dauerversammlung Elemente einhergehen, die über ein Versammlungsgeschehen im engen Sinne, das allein als politische Meinungskundgabe gegenüber einem Adressaten außerhalb verstanden wird, hinausgehen: der Aufbau von Versorgungs- und Veranstaltungszelten beispielsweise.

2 VG Aachen: Beschluss v. 23.10.2018 (Az.: 6 L 1586/18); Pressemitteilung: www.justiz.nrw/JM/Presse/presse_weitere/PresseOVG/23_10_2018_/index.php

Eine solche Unterscheidung hatte das Oberverwaltungsgericht Hamburg zur Grundlage seines Beschlusses über ein Camp im Rahmen des G20-Gipfelprotestes gemacht und im Ergebnis das Verbot bestätigt. Das VG Aachen hat deutlich gemacht, dass man die Sache auch anders sehen kann. (Dirk Burczyk)

Bundespolizei zieht unkritisches Fazit

Die Bundespolizei hat ihren Abschlussbericht zur biometrischen Gesichtserkennung am Bahnhof Berlin Südkreuz vorgelegt.[3] Von August 2017 bis Juli 2018 führte sie in Kooperation mit der Deutschen Bahn, dem Bundesinnenministerium und dem Bundeskriminalamt einen Feldversuch zu sogenannter intelligenter Videoanalyse durch. Dafür testete sie Software von drei Anbietern: BioSurveillance von der spanischen Firma Herta Security, Morpho Video Investigator von dem französischen Multi IDEMIA und Anyvision von ELBEX aus Regensburg.

Die von den Kameras erfassten Gesichter wurden mit gespeicherten, biometrischen Passbildern von 300 Freiwilligen abgeglichen und meldeten bei wahrscheinlicher Übereinstimmung einen Treffer.

Die Systeme lieferten eine durchschnittliche Trefferquote von 84,9 Prozent, mit einer Falschakzeptanzrate von 0,67 Prozent. Diesen Zahlen liegt der parallele Betrieb aller drei Systeme zugrunde, wobei es genügte, dass eine Software einen Treffer meldete. Einzeln lieferten die Programme bescheidene Trefferquoten zwischen 31,7 und 68,5 Prozent, allerdings auch niedrigere Falschakzeptanzraten. In einer zweiten Testphase wurde auf Bilder zurückgegriffen, die selbst aus der Videoüberwachung stammten. Daraufhin stieg die Trefferquote auf 80 bis maximal 98,1 Prozent, bei einer Falschakzeptanzrate von 0,34 Prozent. Somit scheint das System für übliche Fahndungsbilder geeignet.

Eine Kombination, bei der es genügt, dass lediglich ein Programm einen Treffer meldet, böte sich laut Abschlussbericht bei besonderen Lagen, wie der „Gefahr von Anschlägen und Politisch motivierter Gewaltkriminalität“ an – „unter Inkaufnahme einer anzunehmenden höheren Falschakzeptanzrate“. Im „polizeilichen Alltag“ könnte das System

3 siehe www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2018/10/181011_abschlussbericht_gesichtserkennung_down.pdf

hingegen so eingestellt werden, dass Treffer nur gemeldet werden, wenn zwei Systeme eine Person identifiziert haben.

KritikerInnen monieren, dass der Test keinesfalls ergebnisoffen verlief und es zudem keine Rechtsgrundlage für den bundespolizeilichen Einsatz biometrischer Gesichtserkennung gebe. Letzteres will Bundesinnenminister Horst Seehofer ändern, um eine „breite Einführung“ zu ermöglichen. In einer zweiten Projektphase wird voraussichtlich ab Anfang 2019 Software zur Mustererkennung getestet. Federführend ist dann die Deutsche Bahn. Der Test wird erneut am Berliner Südkreuz stattfinden. (Christan Meyer)

Meldungen aus Europa

Frontex wird Grenzpolizei

Die EU-Kommission hat einen neuen Verordnungsvorschlag für eine „gestärkte und voll funktionsfähige" Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG) vorgestellt.[1] Die aus der Grenzagentur Frontex hervorgegangene EBCG erhielte demnach eine ständige Eingreiftruppe von 10.000 BeamtInnen und könnte mit eigenen Schiffen und Flugzeugen wie eine „echte Grenzpolizei" handeln. Das Budget für die nächsten beiden Jahre soll deshalb um 577,5 Millionen Euro aufgestockt werden. Im mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 will die Kommission weitere 11,3 Millionen Euro in die Grenz- und Küstenwache investieren. Hinzu kommen 22 Milliarden Euro für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Sicherung und Kontrolle ihrer Grenzen.[2] Dazu werden der „Fonds für die innere Sicherheit" und der „Visa und Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds" deutlich aufgestockt sowie ein „Fonds für Grenzmanagement" eingerichtet. Die Überwachung und Kontrolle von Migration kostet von 2021-2027 insgesamt 34,9 Milliarden Euro, dies ist in etwa das Dreifache des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens.

Ein Drittel des Personals der ständigen Eingreiftruppe soll aus dem Hauptquartier in Warschau gestellt werden, der Rest wird kurz- und langfristig von den Mitgliedstaaten entsandt. Die BeamtInnen der Truppe könnten mit Durchführungsbefugnissen ausgestattet werden und dürften Waffen tragen. Das durften bislang nur die zu den „gemeinsamen Aktionen" entsandten GrenzschützerInnen aus den Mitgliedstaaten. Die neue Truppe soll auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates auf dessen Hoheitsgebiet Abschiebungen koordinieren dürfen. Nach einer Änderung der Frontex-Verordnung in 2016 konnte der Agentur bereits das Mandat zur Sicherung der Außengrenze in einem Mitgliedstaat erteilt werden. Ähnliche Operation – Abschiebungen oder Unterstützung „in den Bereichen Grenzmanagement und Migration" – soll die EBCG

1 COM/2018/631 final v. 19./20.9.2018
2 SWD(2018) 348 final v. 12.6.2018

künftig auch in Drittstaaten durchführen, sofern deren Regierungen dem zustimmen. Die EBCG könnte damit in den „Ausschiffungszentren“ eingesetzt werden, die die EU in Nordafrika plant.[3]

Laut dem Verordnungsvorschlag soll das Grenzüberwachungssystem EUROSUR für die „Erkennung, Antizipation und Reaktion auf Krisensituationen an den EU-Außengrenzen und in Drittstaaten“ vollständig in die EBCG überführt werden. Kern von EUROSUR ist die Satellitenaufklärung unter anderem der Küstenregionen von Algerien, Tunesien und Libyen. Die Überwachung dieses „Grenzvorbereichs“ wird nun auf neue Gebiete ausgeweitet. Auch die Fähigkeiten von „Copernicus“ werden ausgebaut.[4] Frontex nahm im vergangenen Jahr einen „Mehrzweck-Flugdienst“ in Betrieb: Über dem Mittelmeer aufgenommene Videos werden dabei in Echtzeit nach Warschau gestreamt. Seit diesem Jahr erhält die EBCG außerdem Lagebilder von Langstreckendrohnen. Demnächst will die Agentur außerdem Fesselballons testen.

Umkämpfte Seenotrettung

Seit der Beschlagnahme des dem Verein „Jugend Rettet“ gehörenden Schiffes „Iuventa“ im August 2017 werden alle Nichtregierungsorganisationen, die zur Seenotrettung in internationalen Gewässern zwischen Libyen und Italien unterwegs waren, juristisch verfolgt. Am 2. Juli 2018 wurde die „Sea Watch 3“ von Sea-Watch e.V. im Hafen von Valletta/Malta festgesetzt, nachdem die Hafenbehörde zur Untersuchung des niederländischen Flaggenstatus die Ausfahrt verweigert hatte. Auch die „Sea Watch 2“, die vom Verein „Mission Lifeline“ übernommen und in „Lifeline“ umbenannt wurde, ist in Valletta/Malta festgesetzt. Der Kapitän hatte sich geweigert, Geflüchtete an die libysche Küstenwache zu übergeben. Gegen Claus-Peter Reisch wird jetzt in Malta wegen der angeblich ungenügenden Registrierung des Schiffes in den Niederlanden verhandelt. Schließlich ist auch der deutsche Sea-Eye e.V. von der Kriminalisierung betroffen. Der Verein betrieb unter niederländischer Flagge die „Seefuchs“, die ebenfalls in Malta am Auslaufen gehindert wird.

Repressalien gelten auch nicht-staatlichen Suchflugzeugen. Die Schweizer humanitäre Piloteninitiative und Sea-Watch e.V. sind die

3 „Bewegung in der Asylpolitik“, stuttgarter-zeitung.de v. 28.6.2018
4 Amtsblatt der Europäischen Union L 102/23 v. 23.4.2018

Betreiber der „Moon Bird“. Die maltesischen Behörden haben das kleine Flugzeug seit Mai 2018 mehrfach am Starten gehindert, da angeblich die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften überprüft werden musste. Eine weitere Organisation, Pilotes Volontaires, betreibt mit Sea-Watch von Lampedusa aus die Colibri.

Als letztes privates Schiff war zeitweise nur noch die „Aquarius“ von SOS Mediterranée im zentralen Mittelmeer unterwegs. Die medizinische Versorgung sowie das medizinische Personal stellt dabei die Organisation Ärzte ohne Grenzen. Vermutlich auf Druck Italiens hat Panama der „Aquarius“ die Flagge entzogen.

Auf Initiative der Bürgermeister einiger Küstenstädte haben italienische Organisationen zusammen mit Sea Watch nun die „Mare Ionio“ in Betrieb genommen. Fünf Jahre nach zwei Schiffsunglücken vor Lampedusa, bei denen vermutlich 800 Menschen ertranken, soll die „Mare Ionio“ die Situation im Mittelmeer beobachten. Der Schlepper fährt unter italienischer Flagge und soll als „praktische Intervention“ der italienischen sozialen Bewegungen verstanden werden.[5] Für Innenminister Matteo Salvini (Lega) ist die „Mare Ionio“ das „Schiff von Heruntergekommenen aus sozialen Zentren“.[6]

Passagierdaten in Zügen

Die belgische Regierung hat die Ausweitung ihres Passagierdatensystems auf Bus- und Bahnreisen beschlossen.[7] Nach einer Vereinbarung mit der britischen Regierung erhalten belgische Behörden in einer Testphase vor jeder Ankunft des Fernzugs Eurostar, der zwischen Brüssel und London im Tunnel unter dem Ärmelkanal verkehrt, die Daten der Reisenden. Mit Flixbus nimmt auch erstmals ein Busunternehmen am Austausch von Passagierdaten teil. Belgien ist damit der erste Mitgliedstaat, der die EU-Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdaten (PNR) auf landbasierte Verkehrsmittel anwendet. Bereits vor zwei Jahren hatte die belgische Abgeordnetenkammer unter dem Eindruck der Brüsseler Anschläge ein entsprechendes Gesetz zur Kontrolle grenzüberschreitender Verkehrsmittel gebilligt. Die betroffenen Bahn-, Bus- und

5 www.jungle.world/blog/jungleblog/2018/10/wir-haben-ein-schiff
6 www.ilmessaggero.it/italia/migranti_nave_ong_parlamentari-4016750.html
7 www.railjournal.com/in_depth/eurostar-to-trial-passenger-data-exchange-with-belgian-authorities

Fährgesellschaften müssen bei der Buchung die Personendaten der Reisenden erheben und an die zuständigen Behörden weitergeben. Unternehmen, die der Meldepflicht nicht nachkommen, droht für jeden Einzelfall eine Geldbuße bis zu 50.000 Euro.

Die Informationen müssen an die belgische Zentralstelle übermittelt werden, die auch für die Verarbeitung von Daten zu Flugreisen zuständig ist. Sie gehört zum belgischen „Krisenzentrum", das beim Innenministerium angesiedelt ist. Laut dem „Railway Journal" sind auch der Zoll sowie zivile und militärische Geheimdienste in den Informationsaustausch eingebunden. Die belgische Passagierdatenzentralstelle hat seit ihrem Bestehen im April dieses Jahres 834 „gesuchte Kriminelle" aufgespürt.[8] Die Fälle betrafen die Kriminalitätsbereiche Terrorismus, Computerstraftaten, Drogenhandel, Kindesentführung und Diebstahl.

Tschüss Soko

MitarbeiterInnen der Hamburger Sonderkommission „Schwarzer Block" sind nach dem G20-Gipfel mehrmals für einen „Erkenntnisaustausch" in Nachbarländer gereist.[9] Zuvor hatten die BeamtInnen Hausdurchsuchungen bei sieben Personen in Frankreich, Italien, Spanien und der Schweiz veranlasst, um dort mögliche Beweismittel zu sichern.[10] Am 29. Mai 2018 wurden neun Objekte durchsucht und dabei Rechner, Laptops, Mobiltelefone, Speichermedien und Kleidung beschlagnahmt. Französische AktivistInnen, die im südwestlich von Nancy gelegenen Dörfchen Bure gegen Europas größtes Atommüll-Endlager CIGEO demonstrieren, berichten zudem von der Anwesenheit deutscher Polizei bei Demonstrationen.

Für die Durchsetzung der Beschlüsse in Spanien und in der Schweiz hat die Hamburger Staatsanwaltschaft Ersuchen über das Europäische Übereinkommen zur Rechtshilfe in Strafsachen gestellt. Im Falle Italiens und Frankreichs nutzten die Behörden die noch junge Europäische Ermittlungsanordnung. Die Übersendung der Rechtshilfeersuchen in den drei EU-Mitgliedstaaten erfolgte über die Agentur für justizielle Zusammenarbeit Eurojust. Die Schweiz nimmt an Eurojust und der Euro-

8 „New passenger checks catch 834 wanted criminals, brusselstimes.com v. 17.8.2018
9 Bürgerschaft Hamburg, Drs. 21/14436 v. 2.10.2018
10 Bürgerschaft Hamburg, Drs. 21/13507 v. 26.6.18

päischen Ermittlungsanordnung nicht teil, das Hamburger Landeskriminalamt (LKA) hat die Durchsuchungen deshalb auf Basis des deutsch-schweizerischen Polizeiabkommens realisiert. Gegen einen Beschuldigten aus Frankreich wurde zudem ein Europäischer Haftbefehl erlassen.

Bei den Razzien in den vier Nachbarländern waren außer dem LKA Hamburg entweder die Bundespolizei (in Frankreich), die Polizei Nordrhein-Westfalens und das Bundeskriminalamt (BKA) (in Rom und Genua) oder die Polizei Niedersachsens (in Madrid) anwesend. Lediglich in der Schweiz war das LKA Hamburg als einzige deutsche Behörde bei der Durchsuchung beteiligt. Die Funktion des BKA wird vom Bundesinnenministerium (BMI) als „Unterstützung" bezeichnet.[11] Bereits im vergangenen Jahr hatte das BMI mitgeteilt, dass über die informelle Police Working Group on Terrorism „Personendaten über polizeibekannte AktivistInnen mit dem Ausland ausgetauscht" worden waren. Das BKA übernahm in den G20-Ermittlungen außerdem die Funktion einer Zentralstelle. So wurden etwa Anfragen von Länderpolizeien an ausländische Polizeibehörden sowie an Europol weitergereicht.

Inzwischen hat die Hamburger Polizei die Auflösung der Sonderkommission bekannt gegeben. Sämtliche strafrechtlichen Ermittlungen zum G20-Gipfel werden jetzt von einer Ermittlungsgruppe weitergeführt, die bei der Staatsschutzabteilung des LKA angesiedelt ist.

(sämtlich: Matthias Monroy)

11 BT-Drs. 19/887 v. 23.2.2018

Literatur

Zum Schwerpunkt

Man kann die Entwicklung der bundesdeutschen Apparate der Inneren Sicherheit in den letzten Jahrzehnten als eine Geschichte fortlaufender Entgrenzungen lesen. Die Grenzen, die in diesem Prozess in immer wieder neuen Versionen aufgeweicht, durchlöchert, verschoben werden (sollen), sind diejenigen, die die BürgerInnen vor staatlichen Eingriffen schützen sollen. Der normative Bezugsrahmen solcher Grenzziehungen war und ist das spezifisch bürgerliche Modell staatlicher Herrschaft, in dem der Staat nur unter (gesetzlich) genau bestimmten Bedingungen in den gesellschaftlichen Verkehr und die „Privatsphäre" der Individuen eindringen darf. Institutionell kommen diese Grenzziehungen – unterhalb der klassischen Gewaltenteilung – in der Aufteilung exekutiver Staatsgewalt (Polizei – Geheimdienste – Militär) zum Ausdruck. Im Hinblick auf die Aufgaben schlägt sie sich in unterschiedlichen Zielzuschreibungen nieder: Abwehr von Gefahren, Strafverfolgung, Verteidigung/Kriegsführung. Rechtlicher Ausdruck dieser Grenzziehungen waren und sind je nach Aufgabenbereichen differierende „Eingriffsschwellen", die erreicht werden müssen, damit der überwachende und sanktionierende Staat eingreifen darf. Dauerhaft sind diese drei Begrenzungen bedroht: Polizei, Geheimdienste und Militär rücken im Schatten der Terrorbekämpfung zusammen, die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" verwischt die Grenze zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, und durch neue Unschärfen wird der Handlungsraum des kontrollierend-strafenden Staates erweitert: von den „abstrakten Gefährdungsdelikten" im Strafrecht bis zur „drohenden Gefahr" im Polizeirecht. Erheblich verschärft wird diese Entwicklung durch das dank des technischen Fortschritts enorm gestiegene Überwachungspotenzial sowie durch den Ausbau und die Professionalisierung der Apparate.

Seit ihrer Gründung hat sich „Bürgerrechte & Polizei/CILIP" dauerhaft mit den immer wieder neuen Facetten der sicherheitsstaatlichen Entgrenzung beschäftigen müssen. Hier von uns nur einige Hinweise zur aktuellen Diskussion.

Wehr, Matthias: *Zivile Sicherheit im Polizei- und Ordnungsrecht, in: Gusy, Christoph; Kugelmann, Dieter; Würtenberger, Thomas (Hg.): Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, Berlin, Heidelberg 2017, S. 427-448*
In diesem Aufsatz werden in geraffter – und wenig kritischer – Form die Wandlungen im Polizei- und Ordnungsrecht nachgezeichnet. Im ersten Teil wird der polizeirechtliche „Paradigmenwechsel" hin zur „proaktiven", dem „Vorsorgegedanken" verpflichteten Polizeiarbeit vorgestellt. Der zweite Teil des Aufsatzes gilt den polizeirechtlichen Entgrenzungen: Die strategische Ersetzung des Begriffs der „Gefahr" durch den des „Risikos", die Verschiebungen im Gefahrenbegriff (konkrete und abstrakte Gefahr, Gefahrverdacht und Gefahrdisposition („GefährderIn")), die Bindung von Eingriffen an „allgemeine Bedrohungslagen" (etwa bei der „Schleierfahndung") sowie die Renaissance der „öffentlichen Ordnung" und die Legitimation durch das (bedrohte) Sicherheitsgefühl der BürgerInnen. So steht am Ende ein „Sicherheitsrecht", in dem die Unterscheidung von Prävention und Repression „brüchig" geworden ist, in dem es systematisch zu „doppelfunktionalen Maßnahmen" kommt, deren Daten in „Mischdateien" fließen und zu beiden Zwecken genutzt werden. In „Überschneidungsbereichen" führe das neue Sicherheitsrecht „zu rechtlichen Unklarheiten" - und – so muss man Wehrs Aussagen ergänzen – zu neuen bürgerrechtlichen Gefährdungen.

Kulick, Andreas: *Gefahr, „Gefährder" und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 2018, S. 175-219*
Der Verfasser setzt sich anhand der Sicherheitsgesetzgebung der letzten Jahre und entsprechender Urteile von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht mit dem polizeirechtlichen Gefahrenbegriff auseinander. „Konkrete Gefahr" als Eingriffsschwelle hält er angesichts der terroristischen Gefahrenlage für veraltet. Zwar lehnt er den Begriff des „Gefährders" ab, weil ihm ein illiberales Freund-Feind-Schema zugrunde liege, aber er plädiert für die „personale Anknüpfung" polizeilicher Maßnahmen. Dabei könnten mangelnd konkrete Angaben zu Ort, Zeitpunkt und Art der Gefährdung durch konkrete Hinweise auf den Lebenswandel und die vermuteten Handlungen der Zielperson ausglichen werden. Ob und welche polizeilichen Maßnahmen zulässig seien, ergebe sich dann aus dem Verhältnis von erwarteter Schadenshöhe und dem Eingriff in die Rechte der „Zielperson". Polizeiliches Handeln werde nicht mehr durch die Schwelle „konkrete Gefahr" begrenzt, sondern

durch die Abwägung im Einzelfall. Wobei der Autor freilich offen lässt, wer diese Abwägungen vornehmen soll.

Puschke, Jens: *Interventionsstrafrecht. Rechtsstaatliche Probleme eines neuartigen Vorfeldstrafrechts, in: Lange, Hans-Jürgen; Wendekamm, Michaela (Hg.): Die Verwaltung der Sicherheit, Wiesbaden 2018, S. 215-230*
Puschke zeichnet hier die Veränderungen im Bereich des Strafrechts nach. Eine zentrale Veränderung sieht er in der Aufnahme von „Vorfeldtatbeständen" in das Strafrecht. Während das klassische Strafrecht in der Regel daran anknüpft, dass der Schaden an einem geschützten Rechtsgut eingetreten ist, ist die jüngere Rechtsentwicklung dadurch gekennzeichnet, dass eine „gefährdende Handlung" (unabhängig von einem tatsächlichen Schadenseintritt) unter Strafe gestellt wird. Zum „Interventionsstrafrecht" werden solche Rechtsnormen, weil sie nicht mehr an die alten Strafzwecklehren anknüpfen, sondern weil durch das Strafrecht möglicherweise anschließende Handlungen verhindert werden sollen. Eine solche Verschiebung hat laut Puschke weitreichende Folgen: Da nicht mehr die Schädigung des Rechtsguts, sondern deren Vorfeld unter Strafe steht, werden Ermittlungen von personalem Verdacht gelöst und auf soziale Milieus ausgeweitet. Gleichzeitig werde aber der Verdacht personalisiert, weil nur in den persönlichen Merkmalen der Ansatz gesehen werde, allgemeine von kriminalisierten Sachverhalten zu unterscheiden – sodass das Strafrecht sich in „Richtung eines Gesinnungsstrafrechts, das auch den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen kann", entwickelt. Im letzten Teil des Aufsatzes gibt der Autor Hinweise auf die bereits heute sichtbaren problematischen Folgen für Strafverfolgung und Strafprozess.

Löffelmann, Markus: *Das neue bayerische Polizeirecht, in: Kritische Justiz 2018, H. 3, S. 355-359"*
Die kritische Kommentierung fasst die zentralen juristischen Kritikpunkte an der vom Autor als „gewaltsamen Paradigmenwechsel" bezeichneten Novellierung des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes zusammen. Im Zentrum der Kritik steht die Aufnahme der „drohenden Gefahr" in das Gesetz. Zwar habe das Verfassungsgericht im Urteil zum BKA-Gesetz Informationserhebungen im Vorfeld zum Schutz höchstrangiger Rechtsgüter zugelassen, aber in Bayern sei die „drohende Gefahr" in die polizeiliche Generalklausel aufgenommen worden, wodurch die vom Verfassungsgericht anerkannte Ausnahme zur Regel in Bayern wer-

de. Die neue Generalklausel beinhalte zudem eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe, die dem Bestimmtheitsgebot widersprächen. Darüber hinaus bestätigt Löffelmann der jüngsten Novelle vom Mai 2018 ein „Legitimationsdefizit“, denn sie legalisierte eine Vielzahl neuer Methoden: von den Ausweitungen bei der DNA-Analyse, der Datenauswertung, der Telekommunikations- und der Videoüberwachung über Kontaktverbote, Aufenthaltsgebote und -verbote sowie Meldeauflagen und Präventigewahrsam bis zur Sicherstellung von Vermögen, der elektronischen Aufenthaltsüberwachung oder dem Einsatz von Drohnen – in der Regel gekoppelt an die neue Eingriffs„schwelle“ der „drohenden Gefahr“. Die mangelnde Legitimation ergebe sich nicht nur aus der schieren Fülle dieser Befugnisse, sondern auch aus dem Umstand, dass in der Gesetzesvorlage auf spezifische Begründungen verzichtet wurde. Der Verfasser hofft, dass die angerufenen Gerichte „eine klarere Vorstellung von den verfassungsrechtlichen Grenzen polizeilicher Befugnisse und ihrer Funktion in der deutschen Sicherheitsarchitektur“ formulieren werden.

Kruse, Björn; Grzesiek, Mathias: *Die Online-Durchsuchung als „digitale Allzweckwaffe“ – Zur Kritik an überbordenden Ermittlungsmethoden, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2017, H. 4, S. 331-350*

Der Aufsatz würdigt die in § 100b Strafprozessordnung (StPO) legalisiert Online-Durchsuchung im Rahmen der Strafverfolgung. Nach der Darstellung unterschiedlicher Formen der Infiltration informationstechnischer Systeme (das ist die Voraussetzung der Online-Durchsuchung) können sie zeigen, dass es sich um einen Eingriff handelt, der die herkömmliche Durchsuchung, die Telekommunikationsüberwachung und die Wohnraumüberwachung an Intensität übertrifft. So ermöglicht die Nutzung von Webcams und Mikrophonen nicht nur Daten zu durchsuchen, sondern Daten zu schaffen, die ohne die Infiltration gar nicht erhoben worden wären. Zudem enthalte der Straftatenkatalog eine Reihe von Straftaten, die den Anforderungen des Verfassungsgerichts nicht gerecht würden. Die Hoffnung, das Gericht könnte die Online-Durchsuchung für verfassungswidrig erklären, teilen die Autoren nicht. Sie erwarten, dass auch hier das Gericht der „Effektivität der Strafverfolgung“ Vorrang geben und allenfalls den Schutz des Kernbereichs privater Lebensführung fordern wird. (alle: Norbert Pütter)

Aus dem Netz

https://digitalcourage.de/blog/2018/uebersicht-polizeigesetze

Der Blog „Polizeigesetze: Bündnisse unterstützen!“ liefert einen aktuellen Überblick über den Stand der gegenwärtigen Polizeirechtsverschärfungen in den Bundesländern. Sortiert nach Ländern finden sich Angaben zum aktuellen Stand. Die Hinweise enthalten Links zu den vorliegenden Entwürfen (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt) beziehungsweise den verabschiedeten Fassungen (Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern). Die Gesetzgebungsgeschichte bis zum aktuellen Stand wird kurz skizziert, auf Medienberichte wird verwiesen, die Positionen der Parteien in den Parlamenten wird benannt – und Links zu den Initiativen gegen die neuen Polizeigesetze werden gegeben.

Am Beispiel Bayern gelangt man so zur Seite von #NoPAG. Neben Demonstrationsaufrufen auf der einen und den Links zum Gesetzgebungsverfahren auf der anderen Seite stehen hier die Pressemitteilungen der Initiative im Volltext zur Verfügung. Etwa die Mitteilung vom 5. Oktober 2018, dass NoPAG und die Gesellschaft für Freiheitsrechte Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgereicht eingelegt haben.

Für Brandenburg verweist die Seite auf #noPolGBbg. Unter „Stand der Dinge“ erfährt man in Kurzform, was der Gesetzentwurf beinhaltet. Links zur eigenen Kritik und Stellungnahmen anderer folgen. Außerdem gibt es einen Link zur Online-Petition, die bei campact verfügbar ist.

Beruhigend sind die Nachrichten aus Thüringen, dort sind wohl keine Verschärfungen geplant. In Bremen liegt der Entwurf auf Eis. In Schleswig-Holstein und im Saarland werden Novellen erwartet, in Hamburg und Berlin sollen Entwürfe in Planung sein.

(Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Kischel, Uwe; Graf von Kielmansegg, Sebastian (Hg.): *Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln, Tübingen (Mohr Siebeck) 2018, 255 S., 64,– Euro*

Der Band versammelt Beiträge der Jahrestagung der „Gesellschaft für Rechtsvergleichung" vom September 2017, die sich mit dem Einsatz militärischer Mittel für die Wahrung und Durchsetzung öffentlicher Sicherheit beschäftigte. Strukturiert durch einen Fragebogen werden die – vorrangig – rechtlichen Verhältnisse in Deutschland, der Schweiz, Großbritannien, den USA und Kolumbien in Länderberichten dargestellt. Die Befunde werden in einem abschließenden „Generalbericht" zusammengefasst. Es handelt sich um einen Vergleich zwischen verschiedener Varianten „gewaltenteilig organisierte(r) und freiheitliche(r) Verfassungsstaaten". Warum allerdings die Auswahl gerade auf die fünf Genannten gefallen ist, wird nicht begründet.

Im Zentrum steht die Frage, ob und wie der Gebrauch militärischer Mitteln im Innern, also nicht zu Zwecken der Kriegsführung, sondern der innerstaatlichen „Rechtsdurchsetzung", gestaltet wird. Dabei werden zwei Varianten des „Gebrauchs" thematisiert: Deutlich im Vordergrund steht die Frage, inwieweit das Militär im Innern eingesetzt werden darf. Dies erstreckt sich auf die Öffnung militärischer Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben im Innern (von der Amtshilfe bis zu Notstands- oder Katastrophenfällen), betrifft aber auch die institutionellen Strukturen und politischen Verantwortlichkeiten sowie in föderalen Staaten das Verhältnis zwischen der Bundesebene und den Gliedstaaten. Der zweite Weg, auf dem militärische Mittel im Innern genutzt werden (können), besteht in der Militarisierung der Polizeien. Dieser Praxis widmet sich nur der Länderbericht zu Deutschland etwas ausführlicher.

In der Zusammenschau ergeben die Berichte Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den untersuchten Verfassungsstaaten. Zu den in allen Rechtsordnungen geltenden Gemeinsamkeiten gehören: (a) Die grundsätzliche Aufgabenzuschreibung: Die Polizeien sind für die innere, das Militär ist für die äußere Sicherheit zuständig. (b) Das Militär kann unter bestimmten Bedingungen im Inland eingesetzt werden. Dazu zählen regelmäßig Staat und Verfassungsordnung bedrohende Notstandsfälle und Einsätze bei Katastrophen sowie die Formen technisch-praktischer Hilfen unterhalb der direkten Ausübung hoheitlicher Befugnisse

durch Militärpersonen. (c) Die Nachrangigkeit des militärischen Einsatzes: Nachrangigkeit gegenüber der Polizei und der zivilen Verwaltung, in föderalen Staaten auch die Nachrangigkeit des zentral organisierten Militärs gegenüber den Gliedstaaten. (d) Die Unterordnung des Militärs unter die politische Staatsführung. (e) Die Bindung auch des Militärs an die Grundrechte – wobei der Generalbericht darauf hinweist, dass das begleitende Notstandsrecht „bewirken (kann), dass die Grundrechte stärker einschränkbar sind als in Normallagen". (S. 237)

Jenseits der Gemeinsamkeiten zeigen sich dann große nationale Unterschiede. Vereinfacht entsteht ein Spektrum des Gebrauchs militärischer Mittel im Innern, dessen Pole von Kolumbien und Deutschland gebildet werden: Die andauernde bürgerkriegsähnliche Lage in Kolumbien hat zu einer deutlichen Verschränkung von Polizei und Militär im Innern geführt, während sich das deutsche System – „vor dem Hintergrund seiner besonderen historischen Belastung" – im internationalen Vergleich als „deutlich restriktiver … und stärker verrechtlicht" erweist.

In Hinblick auf das Verhältnis von Polizei und Militär empfiehlt der Generalbericht, die institutionelle Betrachtung durch eine am Verhältnismäßigkeitsprinzip orientierte zu ersetzen. Wobei verkannt wird, dass bereits die institutionelle Aufteilung der Staatgewalt eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt. Auch der auf Deutschland bezogene Schlusssatz, im Bereich der „Luft- und Seeraumüberwachung" weiter über eine „verfassungsrechtliche Lockerung" nachzudenken, scheint wenig plausibel.

Schruth, Peter; Simon, Titus: *Strafprozessualer Reformbedarf des Zeugnisverweigerungsrechts in der Sozialen Arbeit. Am Beispiel der sozialpädagogischen Fanprojekte im Fußball, Frankfurt 2018 (online unter: https://www.socialnet.de/materialien/28127.php)*

Das Recht auf Zeugnisverweigerung begrenzt die Reichweite staatlicher Strafverfolgung. Wem es zugesprochen wird, der/die ist von der Pflicht zur Zeugenschaft, zur Mithilfe an der strafverfolgerischen Wahrheitsfindung befreit. Durch das Zeugnisverweigerungsrecht (ZVR) konzediert der Staat, dass es soziale Sachverhalte gibt, die höher wiegen als die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs. In der bundesdeutschen Rechtsentwicklung wird dieses Recht einer Reihe von „BerufsgeheimniseträgerInnen" zugesprochen: Geistliche, StrafverteidigerInnen, RechtsanwältInnen, ÄrztInnen und PsychotherapeutInnen, JournalistInnen … (§ 53 StPO) – alles Berufe, bei denen der Gesetzgeber davon ausgeht,

dass die Pflicht zur Zeugenschaft in Strafverfahren die Grundlage ihres Berufs angreifen würde, weil ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen dem/der Berufstätigen und deren KlientInnen, PatientInnen, InformantInnen etc. sich nicht entwickeln kann, wenn im Ernstfall das Vertrauliche offenbart werden müsste.

In dem vorliegenden, von der „Koordinierungsstelle Fanprojekte bei der Deutschen Sportjugend“ in Auftrag gegebenen Gutachten wird die Frage geprüft, inwiefern das ZVR auf SozialarbeiterInnen ausgeweitet werden müsste. Im geltenden Recht wird es nur jenen zugestanden, die in staatlich anerkannten Drogenberatungs- oder Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen arbeiten. Ausgehend von der seit langem bestehenden Forderung, das ZVR für die Soziale Arbeit insgesamt einzuführen, prüft das Gutachten die Plausibilität des gegenwärtigen Rechts, die fachliche Erforderlichkeit für den Bereich der Fanprojekte und die Möglichkeiten der rechtlichen Umsetzung.

Im Hinblick auf das geltende Recht verweisen die Verfasser auf eine Reihe von Widersprüchen: etwa zwischen der im Strafgesetzbuch verankerten Schweigepflicht der SozialarbeiterInnen und der Zeugnispflicht oder zwischen der Ausnahmeregelung im Sozialgesetzbuch, das Zeugenschaft nur bei schweren Straftaten erlaubt, oder dem ZVR für die beiden genannten Beratungsstellen, die sich in der Frage der Vertraulichkeit von vielen anderen Beratungs- und Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit nicht qualitativ unterscheiden. Mit diesem Argument, dass Sozialarbeit in vielen Feldern auf dem Grundsatz konsequenter Vertraulichkeit beruht, wird die fachliche Notwendigkeit des ZVR begründet. Nur wenn die KlientInnen sicher sein könnten, dass ihre Äußerungen nicht eines Tages vor Gericht wiedergegeben werden müssen, könne es zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit kommen. Im Ergebnis legt das Gutachten eine konkrete Formulierung für eine Ausweitung des ZVR vor: Es soll auf jene staatlich anerkannten SozialarbeiterInnen und -pädagogInnen ausgedehnt werden, die bei einem „in der Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII anerkannten Trägers der Jugendhilfe“ im Bereich der „aufsuchenden Sozialarbeit“ tätig sind.

Das mag für die Fanprojekte eine Lösung sein. Offen bleibt hingegen, wie plausibel die Begrenzung auf den Bereich der Jugendhilfe und die Begrenzung auf aufsuchende Strategien ist. Denn auch Arbeitsbündnissen mit Erwachsenen fußen auf Vertrauen, das auch zu denen aufgebaut werden soll, die von sich aus Hilfe suchen. (alle: Norbert Pütter)

Dülffer, Jost: *Geheimdienst in der Krise. Der BND in den 1960er-Jahren, Berlin (Ch. Links Verlag), 2018, 672 S., 50,- EUR*

Anfang 2011 setzte der deutsche Auslandsgeheimdienst Bundesnachrichtendienst (BND) eine „Unabhängige Historikerkommission" ein, um die Frühphase seiner Geschichte und der Vorläuferorganisation Organisation Gehlen aufzuarbeiten. Die HistorikerInnen erhielten hierfür weitgehenden Archivzugang. Bei allen Vorbehalten gegen Geheimdienste ist dies ein bemerkenswerter Vorgang und er zeigt – selbst bei dem eng begrenzten Forschungszeitraum von 1945 bis 1968 – wie sehr sich auch die Welt der Geheimen unterdessen gewandelt hat.

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um den achten Band der Forschungsreihe. Er befasst sich mit der Spätphase der Ära Gehlens als Präsident (1956-1968) des BND, den er ganz auf seine Person zugeschnitten hatte. So konnte er von seinem Büro aus etwa je nach Belieben sämtliche Telefone seiner MitarbeiterInnen abhören (S. 178). Der Dienst war unter seiner Führung durch und durch militärisch geprägt (S. 143, was bei einem Wehrmachtsoffizier Hitlers kaum verwundert). Dies zeigte sich auch bei der Mehrzahl der BND-Bediensteten, überwiegend ebenfalls alte Nazi-Offiziere, denen vielfach jedes „Unrechtsbewusstsein" fehlte und die ihren jeweiligen Bereich wie eine „private Firma" führten (S. 149). Kein Wunder, dass in solch einem gegenseitig abgeschotteten System eine „Mischung von Halbwissen und Gerüchten (…) charakteristisch" war (S. 171). Mit dem Fall Heinz Felfe – ausgerechnet Leiter der Gegenspionage –, der 1961 als Sowjetagent innerhalb des BND enttarnt wurde, brach in der Folge im Pullacher Dienstsitz endgültig eine Sicherheitsparanoia aus. Zunehmend verlor der Gehlen-BND dann auch das Vertrauen der Bundesregierung. Mit der wenig später als „Spiegel-Affäre" bekannt gewordenen Serie des Nachrichtenmagazins, in dem dieses Interna aus und über den BND veröffentlichte, stand Gehlen dann Ende 1962 nach längerem Streit mit Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) kurz davor, verhaftet zu werden. Gleichwohl gelang es ihm, sämtliche geplanten Reformen und politischen Kontrollen bis zu seinem Ausscheiden aus dem Amt zu unterlaufen.

Auch wenn sich das Buch über weite Strecken immer wieder gern ins Kleinteilige verliert, ist es ein gelungenes Sittengemälde aus der Frühzeit des deutschen Auslandsnachrichtendienstes. So etwas würde man sich auch für dessen weitere Entwicklung wünschen, denn auch nach Gehlen standen dort noch einige schillernde Personen an der Spitze. (Otto Diederichs)

Summaries

Thematic Focus: Impending Danger

Anticipatory Tendencies in Criminal Law

by Benjamin Derin

The traditional separation of police action into preventive measures according to police law and repressive criminal prosecution according to criminal procedure is becoming increasingly blurred. Today, criminal law too is measured by its ability to prevent crimes. This manifests itself in the constant advancing of anticipatory tendencies in both the material definition of criminal offenses and procedural investigative powers. These developments are accompanied by a progressive loss of suspects' rights.

Impending Danger

by Michael Lippa

With the introduction of the term "impending danger" into its police law, Bavaria is the first federal state to leave behind the hitherto accepted legal terminology of threat levels, and in doing so has cited the Federal Constitutional Court's decision on the Federal Criminal Police Office Act. Whether this can be justified is doubtful.

Social Media Intelligence

by Matthias Becker

Data from *Twitter* or *Facebook* is becoming increasingly important for the police and intelligence services. The mass data stemming from direct communication among the population is supposed to provide insights into threat potentials and risk carriers – without effective control over the processing and evaluation.

Federal Supreme Court on Stealth Ping

by Lukas Theune

In a decision from February 2018, the Federal Supreme Court has for the first time defined a legal basis for the common surveillance method of stealth pings, and at the same time significantly restricted the scope of its application as compared to the previous practical utilization by law enforcement. The case concerned a Kurdish activist.

Domestic Intelligence Service Seeking Organized Crime

by Norbert Pütter

Harnessing the particular capabilities of the domestic secret service (Verfassungsschutz) to combat "organized crime" is an idea from the 1990s that has been implemented by only a few federal states. The struggle for domination of the preemptive sphere has been won by the police.

Promoting Democracy – As Monitored by the Secret Service

by Tom Jennissen

In recent years, government funding for organizations working in the field of promoting democracy has repeatedly come into public focus. Right-wing and conservative politicians are frequently raising doubts as to the trustworthiness of such organizations. The domestic secret service (Verfassungsschutz) is examining initiatives on their political reliability.

Non-Thematic Contributions

Linksunten: A Shot in the Dark

by Udo Kauss

The ban on the online portal linksunten.indymedia.org has had repercussions on the student self-administration at the University of Freiburg (VS). With the August 2017 raids, the VS's backup has fallen into the hands of the police. Now, the security agencies are taking advantage of this welcome opportunity to analyze the student self-administration's activities and how they might relate to the banned platform. So far, this has been thwarted by the still unbroken encryption mechanisms.

Continuity of Antiziganism

by Markus End

For German police departments, antiziganist investigative approaches have been part of the repertoire since the 19th century. Until this day, there is evidence of unlawful data retention, of references to alleged minority status in police communication, and of investigative activities based on it.

The European Arrest Warrant

by Henriette Scharnhorst

The expansion of European criminal prosecution is accompanied by a considerable infringement on the concerned persons' rights, but without simultaneously securing defendants' rights and their effective enforceability in court. The European Arrest Warrant is considered a prime example of the Europeanization of criminal prosecution which is being expedited rapidly since September 11, 2001.

Police Fatal Shooting 2017

by Otto Diederichs

According to statistics published by the Interior Minsters' Conference, German police fired at individuals in 75 instances in the previous year. This resulted in 39 injuries and – as far as official figures are concerned – 14 deaths. By contrast, Bürgerrechte & Polizei/CILIP recorded a total of 16 deaths through its own press evaluation.

Right-Wing Violence: No End to the Registration Flaws

by Heike Kleffner

Since January 1st, 2017, a new uniform system of registration for politically motivated crime (PMK) is in effect nationwide. But so far, there has been a lack of public, police-internal and scientific reception of the important changes – even though state registration of right-wing, racist and antisemitic violence is not a statistical issue, but rather a key area of political confrontation as recently demonstrated by former BfV president Maaßen's campaign for the sovereignty of interpretation over the racist manhunts in Chemnitz.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Matthias Becker, Berlin, Journalist

Dirk Burczyk, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Markus End, Berlin, Politikwissenschaftler, Gesellschaft für Antiziganismusforschung

Benjamin Derin, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Tom Jennissen, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV), Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Udo Kauß, Freiburg, Rechtsanwalt und Vorsitzender des Landesverbands Baden-Württemberg der Humanistischen Union, Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Heike Kleffner, Berlin, Journalistin und Geschäftsführerin des Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG e.V)

Michael Lippa, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV)

Christian Meyer, Berlin, Soziologe und freier Journalist, promoviert an der FSU Jena, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Wissensarbeiter, Blogger, in Teilzeit bei der Linksfraktion im Bundestag

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Politikwissenschaft an der BTU Cottbus-Senftenberg

Henriette Scharnhorst, Berlin, Rechtsanwältin, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV)

Christian Schröder, Berlin, Politologe, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Eric Töpfer, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Friederike Wegner, Berlin, Kulturwissenschaftlerin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

inamo 94

Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten | Jahrgang 24

NSU

Son söz söylenmedi

Kein Schlussstrich

... > Demokratie und Verfassungsschutz > «Blumen für Otello» > Erschwerte statt erleichterte Aufklärung? > Wegsehen – ein moralisches Versagen > Whistleblowing für die Aufklärung > Nach dem NSU > Wenn Theater politisch wird: Theaterprojekt «URTEILE» > (K)Eine gespaltene Wahrnehmung – Antisemitismus und NSU > «Die wichtigsten Fragen sind unbeantwortet» > Forensic Architecture: Gegengutachten zu Temme > «Die Nazimörder waren es nicht alleine» > ... ... **plus:** Dokumentation zahlreicher Plädoyers der Nebenklage, Statements und Gespräche von und mit Angehörigen der Opfer ...

7.–

inamo e.V. Postfach 310727 10637 Berlin
0049 30 86421845
redaktion@inamo.de

Lotta #72

ÜBER 18 JAHRE NICHTAUFKLÄRUNG

Der Düsseldorfer Wehrhahn-Bombenanschlag

+ Jahresabo über vier Ausgaben für 18 Euro.
Einzelexemplar 3,50 Euro plus Versandkosten.

> www.lotta-magazin.de

Ist Ihnen

#RECHTSWIDRIGE POLIZEI GEWALT

widerfahren?

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM RUB

Gefördert durch DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

RUB

Gefördert durch DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

DFG-FORSCHUNGSPROJEKT KVIA-POL

KÖRPERVERLETZUNG IM AMT DURCH POLIZEIBEAMTE

WER SIND WIR?

Wir sind ein DFG-gefördertes Forschungsprojekt an der Ruhr-Universität Bochum, das von Prof. Dr. Singelnstein geleitet wird.

WAS WOLLEN WIR WISSEN?

Wir wollen herausfinden, welche Personengruppen in welchen Situationen Opfer rechtswidriger Polizeigewalt werden. Außerdem wollen wir untersuchen, was die Entscheidung für oder gegen eine Anzeige beeinflusst. Die Studie wird das Dunkelfeld beleuchten und den Fokus auf eine Problematik lenken, die bisher in Deutschland zu wenig erforscht wurde.

WEN SUCHEN WIR?

Wir suchen Menschen, denen unverhältnismäßige Polizeigewalt in Deutschland widerfahren ist.

WIE KÖNNEN SIE MITMACHEN?

Sind Sie betroffen? Dann teilen Sie Ihre Erfahrungen und machen Sie mit bei unserer anonymen und datensicheren Online-Umfrage! Teilnahme auf Deutsch, Englisch, Französisch und Arabisch möglich unter www.kviapol.rub.de (Dauer ca. 30 Minuten). Startzeitpunkt: 9. November 2018.

WAS GARANTIEREN WIR?

- Unabhängige Forschung
- Anonymität der Teilnehmenden
- BSI-zertifizierte Server

KONTAKT

kviapol@rub.de (E-Mail)
Tel.: +49 (0) 234 32 26 820

www.kviapol.rub.de twitter.com/kviapol fb.com/projekt.kviapol

ISSN 0932-5409